

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DE LA CORRESPONDANCE

POSTALE ET TÉLÉGRAPHIQUE

DANS LES

RELATIONS INTERNATIONALES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le 26 Janvier 1901, à 1 heure

PAR

Louis ROLLAND

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT

Président : M. PILLET, professeur.

Suffragants : { *M. PIÉDELIEVRE, professeur.*
M. WEISS, professeur.

PARIS

A. PEDONE, EDITEUR

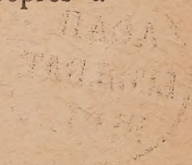
LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

1901

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DE LA CORRESPONDANCE
POSTALE ET TÉLÉGRAPHIQUE
DANS LES
RELATIONS INTERNATIONALES

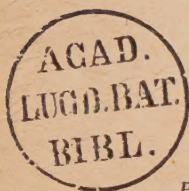
THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le 26 Janvier 1901, à 4 heure

PAR

Louis ROLLAND

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT



Président : M. PILLET, professeur.

Suffragants : { *M. PIÉDELIEVRE, professeur.*
 M. WEISS, professeur.

PARIS

A. PEDONE, EDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

1901

A mes Parents

A ma Grand'Mère

BIBLIOGRAPHIE

I. — Ouvrages généraux (1).

- BLUNTSCHLI. — Le droit international codifié, trad. Lardy. Paris, 1894.
- DE BOECK. — De la propriété ennemie sous pavillon ennemi, thèse. Paris, 1882.
- BONFILS. — Manuel de droit international public, 2^e éd. Paris, 1898.
- DU BOULAY (Buleus). — Historia universitatis parisiensis. Paris, 1665-1673.
- CALVO. — Droit international théorique et pratique, 4^e éd. Paris, 1887-96.
- CAUCHY. — Le droit maritime international considéré dans ses origines et dans ses rapports avec les progrès de la civilisation. Paris, 1862.
- CHRÉTIEN. — Principes de droit international public. Paris, 1893.
- CREVIER. — Histoire de l'université de Paris. Paris, 1761.
- LUCIEN DE SAINTE-CROIX. — La déclaration de guerre et ses effets immédiats, thèse. Paris, 1892.
- DUPUIS. — Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines. Paris, 1899.
- FAUCHILLE. — Du blocus maritime. Paris, 1882.
- FIORÉ. — Droit international codifié, trad. Chrétien. Paris, 1890.
- GESSNER. — Le droit des neutres sur mer, 2^e éd. Paris, 1876.
- GUELLE. — Précis des lois de la guerre sur terre. Paris, 1884.
- HAUTEFEUILLE. — Questions de droit maritime international. Paris, 1868.
- HEYKING. — L'exterritorialité. Berlin, 1889.
- R. KLEEN. — De la contrebande de guerre et des transports interdits aux neutres. Paris, 1893.
- R. KLEEN. — Lois et usages de la neutralité. Paris, 1898.
- KLUBER. — Droit des gens moderne de l'Europe, éd. Ott.
- LEROY-BEAULIEU. — Traité de science financière, 6^e éd. Paris, 1899.

(1) Cette bibliographie est divisée en quatre parties. La première comprend les ouvrages généraux, qui ne traitent pas d'une façon spéciale de la poste et du télégraphe ; la seconde comprend les ouvrages spéciaux ; la troisième les articles de revues et la quatrième les documents eux-mêmes.

- LESEUR. — Introduction à un cours de droit international public. Paris, 1893.
- F. DE MARTENS. — Traité de droit international, trad. Leo. Paris, 1883-87.
- VON MOHL. — Die Polizei wissenschaft. Fribourg, 1890.
- MOYNIER. — Les bureaux internationaux des unions universelles.
- PERELS. — Manuel de droit maritime international, trad. Cuendt. Paris, 1884.
- PEZERIL. — Les navires de commerce français dans les eaux étrangères, thèse. Paris, 1889.
- PIEDELIEVRE. — Précis de droit international public. Paris, 1894.
- PIETRI. — Etude critique sur la fiction d'exterritorialité, thèse. Paris, 1895.
- PILLET. — Le droit de la guerre. Paris, 1892.
- PILLET. — Lois actuelles de la guerre. Paris, 1898.
- POINSARD. — Etudes de droit conventionnel. Paris, 1894.
- POLITIS. — La guerre gréco-turque au point de vue du droit international. Paris, 1898.
- PRADIER-FODÉRÉ. — Traité de droit international public européen et américain. Paris, 1885-97.
- PRADIER-FODÉRÉ. — Cours de droit diplomatique, 2^e éd. Paris, 1899.
- RIVIER. — Principes du droit des gens. Paris, 1896.
- ROSSE. — Eléments de droit maritime international.
- ROUARD DE CARD. — La guerre continentale et la propriété. Paris, 1877.
- TESTA. — Le droit public international maritime, trad. Boutiron. Paris, 1886.

II. — Ouvrages spéciaux.

- BELLOC. — Les postes françaises. Paris, 1886.
- BELLOC. — La télégraphie historique. Paris, 1888.
- CHAUVET. — Le secret et la propriété de la correspondance, thèse. Grenoble, 1891.
- DAMBACH. — (Handbuch de Holtzendorff, t. III, p. 317, 341).
- E. DELAGE. — Aperçu critique sur la législation télégraphique.
- FISCHER. — Die telegraphie und das Volkerrecht. Leipzig, 1876.
- KAZANSKY. — L'union télégraphique (Compte rendu, *Journal télégraphique*, 1897, p. 180).
- MATHIAS. — Ueber posten und postregale.
- LUCIEN MAURY. — Les postes romaines. Paris, 1890.
- MEILI. — Die haftpflcht des postanstalten. Leipzig, 1877.
- RENAULT. — La poste et le télégraphe. Paris, 1877.

- ROUSSEAU. — Traité théorique et pratique de la correspondance. Paris, 1877.
- RÜBSAM. — Johann-Baptista von Taxis ein staatsmann und militär unter Philippe II und Philippe III. Fribourg, 1889.
- SANLAVILLE. — De la responsabilité de l'Etat en matière de postes et de télégraphes. Paris, 1887.
- VOILLAUME. — Du secret de la correspondance, thèse. Paris, 1887.
- HUGO WEITHASE. — Die internationalen postbeziehungen bis zum zusammentritt des Berner postkongresses. Strasbourg, 1894.
- HUGO WEITHASE. — Geschichte des Weltpostvereins. Strasbourg, 1893.

III. — Articles de Revues (1).

- J. DEPELLEY. — Les câbles télégraphiques en temps de guerre. (*Revue des deux mondes*, 1^{er} janvier 1900).
- DESJARDINS. — La guerre dans l'Afrique australe. (*Revue des deux mondes*, 1^{er} mars 1900).
- FRANCK. — Histoire des postes allemandes. (*Union postale*, 1878, p. 153).
- LE FUR. — La guerre hispano-américaine. (R. D. I. P., 1898, p. 625).
- GUILLIBERT. — De l'insaisissabilité dans les rapports internationaux des navires affectés au service postal. (J. I. P., 1885, p. 515).
- J. HAUSSMANN. — La question des câbles. (*Revue de Paris*, 15 mars 1900).
- H. DE KAMMLER. — Organisation de la poste militaire dans la Bosnie-Herzégovine. (*Union postale*, 1893, p. 157).
- KAZANSKY. — Les premiers éléments de l'organisation internationale. (R. D. I., 1897, p. 238).
- KEBEDGY. — Communication sur les postes en Turquie. (R. D. I. P., 1895, p. 305).
- DE KIRCHENHEIM. — Les congrès internationaux de la poste et du télégraphe. (R. D. I., 1881, p. 347).
- DE KIRCHENHEIM. — Les derniers congrès internationaux de la poste et du télégraphe. (R. D. I., 1885, p. 145).
- LOEPER. — Un règlement de 1622 concernant la poste des bouchers de Wurtemberg. (*Union postale*, 1878, p. 153).
- LOEPER. — Précis historique sur les postes autrichiennes. (*Union postale*, 1885, p. 167).

(1) Abréviations :

Revue de droit international public, R. D. I. P.

Revue de droit international et de législation comparée, R. D. I.

Journal de droit international privé, J. I. P.

- LOEPER. — Précis historique sur les messagers universitaires. (*Union postale*, 1884, p. 165).
- LOEPER. — La poste dans la littérature universelle. (*Union postale*, 1884, p. 22).
- PILLET. — Recherches sur les droits fondamentaux des États et la solution des conflits qu'ils font naître. (R. D. I. P., 1898, p. 81).
- ALEXANDRE PORTER-MORSE. — De la destruction par un belligérant d'un câble sous-marin appartenant à une compagnie privée. (J. I. P., 1898, p. 699).
- RENAULT. — De la protection internationale des câbles sous-marins. (R. D. I., 1880, p. 231).
- RENAULT. — La protection des câbles sous-marins et la conférence de Paris. (Oct.-nov. 82; oct. 83). (R. D. I., 1883, p. 17, 619).
- RENAULT. — Les unions internationales. (R. D. I. P., 1896, p. 20).
- RÜBSAM. — François de Taxis, le fondateur de la poste moderne et son neveu Jean-Baptiste. (*Union postale*, 1891, p. 192).
- RÜBSAM. — La poste internationale aux XVI^e et XVII^e siècles. (*Union postale*, 1893, p. 10).
- EDGAR SAVENEY. — La télégraphie internationale. (*Revue des deux mondes*, 15 septembre et 1^{er} octobre 1872).
- L. DE STEIN. — Le droit international des chemins de fer en cas de guerre. (R. D. I., 1885, p. 33).
- L. S. — Les câbles sous-marins anglais. (*Annales des sciences politiques*, janvier 1900).
- WAUTERS. — Les postes en Belgique avant la révolution française. (*Union postale*, 1882, p. 137).
- WAUTERS. — L'union postale et le droit des gens. (*Union postale*, 1891, p. 45).
- WILHEM. — De la situation juridique des aéronautes en droit international. (J. I. P., 1891, p. 440).

IV. — Documents.

Annuaire de l'institut de droit international.

Archives diplomatiques (1).

DE CLERCQ. — Recueil des traités de la France.

DE MARTENS. — Recueil de traités.

DU MONT. — Corps universel diplomatique de droit des gens.

Procès-verbaux et comptes rendus officiels des congrès et conférences postaux et télégraphiques publiés par chacun des deux bureaux depuis 1868 pour le télégraphe et depuis 1874 pour la poste.

(1) Abréviation : A. D.

INTRODUCTION

L'institution de services de transport des correspondances est un moyen de lutter contre l'isolement des individus et des groupes.

Il y a deux tendances chez tout homme : l'une le pousse à s'unir aux autres, à travailler avec eux en vue de coopérer au bien-être général, l'autre au contraire le porte à s'isoler de ses semblables, à se replier sur lui-même, à ne s'occuper que de lui, à se complaire et à s'exalter dans sa dignité d'être libre et indépendant. Il n'y a rien de plus sociable et de plus dissociable que l'homme, comme dit Montaigne.

Ces deux tendances à la sociabilité et à l'isolement ont l'une et l'autre de grands avantages et peuvent, si elles sont poussées à l'excès, entraîner de très graves inconvénients. Ceci est d'autant plus intéressant à noter qu'elles ne sont pas particulières à l'individu considéré isolément, elles se retrouvent encore quand il s'agit des hommes réunis et groupés quelque étendu que soit ce groupement depuis la famille qui est le plus simple jusqu'à l'État qui est le plus complexe. Qu'y a-t-il de bon, qu'y a-t-il de mauvais dans chacune de ces deux tendances ? En quoi ont-elles besoin de se compléter l'une l'autre, si bien que, tout en luttant contre les exagérations de chacune d'elles, il faille cependant en

tenir compte ? Voilà ce qu'il faut essayer de dégager ici, afin de savoir quelles qualités doit avoir tout service de transport de correspondances pour être réellement un moyen de lutte effectif contre l'isolement des individus et des groupes.

C'est une loi de sa nature qui pousse tout individu à se rapprocher de ses semblables, loi qui, de tout temps, a été reconnue par les philosophes : l'homme est un être social, « ζῶον πολιτικόν », comme par les poètes :

Il faut s'entraider, c'est la loi de nature,

loi bienfaisante, car le résultat auquel seul l'homme, malgré tous ses efforts, ne pourrait arriver est atteint aisément et au-delà, si celui qui le tente est aidé par ses semblables ; loi universelle que les êtres inférieurs à l'homme connaissent comme lui, ou plutôt mettent en pratique d'instinct.

Seul, l'homme ne pourrait rien ou presque rien, il serait destiné à rester perpétuellement dans le même état, ou du moins les progrès qu'il pourrait faire seraient infiniment lents. Du jour où il se réunit à ses semblables, au contraire, par l'effet de la division du travail et de l'émulation réciproque, les progrès se font plus manifestes et la situation de tous s'améliore rapidement.

Au surplus, cet état de rapprochement entre les individus suppose que chacun d'eux fait en quelque sorte abnégation de quelque partie de lui-même pour arriver à s'entendre avec les autres hommes ses semblables. Si bien que l'état social est en dernière analyse un état de concessions réciproques. Cela c'est en somme la base de la loi de coopération sociale. Sans aucun doute, de ces concessions on est largement indemnisé, puisque grâce à elles on peut arriver à un résultat que seul on n'aurait point atteint, mais

encore faut-il tous les jours quelque abandon de sa propre volonté pour maintenir un tel état. Or, cela n'est pas toujours facile, car ici intervient une seconde tendance.

Il y a en effet chez tout homme une tendance à s'isoler des autres. Montaigne en donne comme raison le vice naturel, c'est peut-être bien un peu exagéré. Tout homme est un être raisonnable et libre. Ayant le sentiment de sa dignité d'homme, et celui de la responsabilité qui en dérive, il peut être tenté de pousser jusqu'à l'extrême son droit d'exercer sa volonté dans la mesure et dans les directions qu'il lui plaît. Or, l'état social n'est point par lui-même un état où cela soit possible, puisque, comme nous venons de le voir, il ne vit que de concessions réciproques.

Sans doute, restreindre l'exercice de sa volonté, c'est encore l'exercer, mais cette notion, avant d'être saisie, demande de la réflexion. Le premier mouvement pousse l'homme à s'isoler pour se grandir autant qu'il le peut dans son isolement.

Poussée à l'excès, cette disposition est évidemment néfaste. En effet, de deux choses l'une : elle aboutit à un isolement absolu de tous les individus égaux et ne coopérant pas ensemble, ce qui est la condamnation à l'absence de tout progrès ; ou bien alors chacun, exaltant ses droits, peut en arriver à se considérer comme étant le seul susceptible de les avoir. De là des luttes entre individus tendant à soumettre les vaincus à celui qui sera le plus fort, et c'est l'esclavage. Puis, montant d'échelon en échelon, on arrive jusqu'à un vainqueur dernier, roi ou tyran, chef suprême de l'ensemble des autres hommes dépouillés de tous droits, lui seul en ayant, et c'est la tyrannie ou le despotisme à la manière des anciens peuples de l'Orient.

Et pourtant, tout dans cette tendance n'est point mau-

vais. Ce qui est mauvais, c'est qu'elle se développe seule et sans contrepoids ; mais, restreinte à ses justes limites, elle a pour résultat de contribuer au libre développement de l'initiative individuelle. C'est là une excellente chose que chacun ait ses idées, tente des expériences dans sa petite sphère. Quoi de meilleur ? Le résultat avantageux qu'il aura obtenu, s'il est communiqué aux autres hommes, sera pour eux une source d'avantages et pourra inciter quelque autre à un nouvel essai qui aboutisse à un résultat aussi avantageux.

Revenons maintenant à la loi de coopération. Quelque bienfaisante que soit cette loi de l'humanité, elle ne pourrait fonctionner sans le maintien et le libre jeu de toutes les initiatives individuelles. A supposer, en effet, que chacun, pour se réunir à ses semblables, abdique en totalité l'ensemble de ses droits, on arrivera à un état social analogue à celui de tout à l'heure, avec cette différence que le tyran sera non plus un homme ou un groupe d'hommes, mais une entité métaphysique : la société ou l'État.

Comme il faudra, en effet, que ces individus coopérant ensemble soient guidés dans leur travail, ils diront que les droits qu'ils ont abdiés, ils les ont mis en commun comme leurs efforts, et que ces droits appartiennent maintenant à la communauté, être nouveau formé par leur réunion. Cet être nouveau et irréel ayant tous les droits usera de celui de commander en dirigeant comme des rouages d'une machine les individus qui le forment par leur réunion.

Si bien que chacune des deux tendances prise seule et sans le contrepoids de l'autre aboutit identiquement au même résultat d'un chef omnipotent possédant tous les droits et d'individus n'en possédant aucun. Dans l'un seu-

lement les individus sont groupés, dans l'autre ils sont isolés ; mais le groupement ne signifie rien, puisque ces individus n'ayant plus de droits sur rien ne peuvent rien mettre en commun. Dans l'un comme dans l'autre cas, personne n'ayant d'intérêt puisqu'il n'a pas de droits, personne n'est tenté de faire un effort quelconque pour améliorer sa position. Le souverain seul y a intérêt, mais, comme il ne peut avoir comme stimulant de l'activité de ses sujets que le fouet ou le bâton, il ne peut obtenir de chacun d'eux que la tâche qu'il lui a assignée. Cette tâche, chacun la remplit sans cœur et sans plaisir, ne le faisant que pour avoir de quoi vivre, et encore, pour beaucoup dans cet état, la vie est si inutile qu'elle ne vaut même plus la peine de vivre. État social monstrueux et jamais complètement réalisé, mais qui n'est en somme que le résultat final des deux tendances contraires de chaque homme, si on cherche à développer l'une sans l'autre.

Que faut-il pour éviter cela ? Uniquement le développement simultanée des deux tendances. Il faut lutter contre l'isolement, mais, dans la fougue de réaction, il ne faut pas aller jusqu'à supprimer toute initiative individuelle. L'état social normal et parfait est un état de concessions réciproques. Dans chaque individu, il doit y avoir un état permanent de concessions entre les deux tendances, l'une ne l'emportant jamais sur l'autre. Cet état d'équilibre parfait, tout homme doit l'avoir en lui-même de façon à le transporter dans la société. L'état social est un état d'équilibre permanent.

L'état d'isolement absolu est invraisemblable. Les hommes, en effet, se rapprochent les uns des autres par une sorte d'instinct, de là des groupes plus ou moins compacts, la famille, la tribu, la nation. Du jour où ce dernier

groupe a une organisation politique et sociale particulière, il forme un État. L'état social actuel est un état dans lequel il y a plusieurs de ces groupements politiques que l'on nomme des États, et tout individu relève de l'un quelconque de ceux-ci. A l'intérieur de chacun d'eux, la loi de coopération doit s'appliquer, mais elle ne doit point se restreindre aux frontières.

Il y a des frontières et des États distincts parce que, chez un certain nombre d'individus, il y a, par suite d'un rapprochement qui s'est fait entre eux plus anciennement, un ensemble de tendances, d'aspirations et de coutumes communes. Mais ce serait une erreur de croire que chaque État, chaque nation, puisse se replier sur lui-même, se restreindre entre ses frontières, sans que ses membres aient à entrer jamais en rapports avec les sujets de l'autre. La loi de coopération sociale est une loi universelle, universelle quant aux individus en ce sens qu'elle n'en laisse aucun qui ne soit soumis à elle, universelle aussi quant à l'espace, en ce sens que, pour bien des matières, elle ne connaît ni limites, ni frontières.

S'agissant du développement commercial ou économique, s'agissant du progrès dans l'ordre intellectuel ou moral, il serait nuisible, dans beaucoup de cas, que les individus citoyens de différents pays n'entrent point en rapport les uns avec les autres. Au point de vue économique, ceci peut n'être pas toujours vrai. Il y a des produits pour lesquels un État a intérêt à fermer ses marchés au reste du monde, mais ce sont là des considérations spéciales. Sans prendre parti sur la question de la protection ou du libre-échange, on peut pourtant parler de commerce international en ce sens qu'en général les sujets des différents États ont à entrer en rapports d'affaires les uns avec les

autres. Il n'y a au surplus aucune espèce de doute quand il s'agit non plus d'intérêts commerciaux, mais d'intérêts intellectuels et moraux.

A supposer qu'un peuple se replie sur lui-même, qu'il refuse de coopérer avec les autres, d'exercer sur eux son action et de subir par contre-coup la leur, il est condamné à l'immobilité et à la décadence.

Il y a ici un exemple pratique et malheureusement trop actuel. La Chine a suivi exactement cette marche. Elle a été un pays où les hommes se sont rapprochés plus tôt, plus complètement et plus efficacement que partout ailleurs à l'origine. Ses progrès ont été ainsi très rapides, et la civilisation du peuple chinois s'est trouvée en avance sur les autres. Mais la tendance individualiste et égoïste a prévalu quand il s'est agi de répandre cette civilisation au-delà des frontières. Du jour où une dynastie a isolé ce pays du reste du monde par une immense muraille qui, sans utilité matérielle de nos jours, n'en reste pas moins un étonnant symbole, la Chine a été condamnée à l'immobilité. Du coup son élan vers la civilisation s'est trouvé arrêté net et comme quiconque n'avance pas recule quand il s'agit de la civilisation, elle en est arrivée à la situation que nous savons, situation inférieure à celle où elle se trouvait il y a dix siècles. Voilà qui montre l'utilité de la coopération internationale.

Ici encore au surplus, l'état social international est un état de concessions réciproques, un état d'équilibre. Chacun des États a en effet sa vie propre individuelle qu'il doit continuer à développer. Il y a une initiative et une vie nationales comme il y a une vie et une initiative individuelles. Si celles-ci ne se développent pas, il n'y aura aucun progrès. Il faudra donc éviter, lorsque les États entreront en

rapports les uns avec les autres, que, dans la tendance à se sacrifier les uns aux autres quelques droits, ils n'aillent jusqu'à les abandonner tous. On aboutirait ainsi à l'unité d'État. Sans doute, on peut jusqu'à un certain point souhaiter une union constante entre les divers États, mais chacun d'eux a une vie propre qu'il doit conserver. Ce n'est que parce qu'il a une vie propre, en effet, qu'il exerce son initiative dans un sens particulier. A supposer qu'il n'y ait qu'un État unique, ce stimulant n'existant plus, il serait à craindre que ces initiatives nationales disparussent et que, par suite de cette disparition, l'état unique ne fût à son tour condamné à un stationnement perpétuel.

Il en est en définitive de l'état social international comme de l'état social national. A l'intérieur de chaque État on doit trouver équilibre entre la tendance des individus à l'isolement et celle à la coopération. Dans la société internationale, chaque État doit collaborer avec les autres, mais on doit respecter sa vie propre. Et il en est de même des individus membres de ces États. Pour ceux-ci, il faut faire seulement intervenir cette considération que non seulement ils doivent vivre dans cet état social d'équilibre avec les autres membres du même État, mais aussi avec ceux des autres.

Du haut en bas de l'échelle, depuis l'individu dans sa vie propre jusqu'à la société des États dans la sienne, on retrouve toujours donc ces deux tendances à la coopération et à l'isolement. C'est de leurs action et réaction réciproques l'une sur l'autre que sort en fin de compte l'état social international équilibré et harmonique vers lequel nous devons tendre.

Ceci établi, il faut en revenir aux services de transport des correspondances. Leur institution est, avons-nous dit,

un moyen de lutter contre l'isolement social. La poste et le télégraphe sont les éléments les plus actifs de la sociabilité internationale (1). Grâce à eux, dans l'intérieur de chaque Etat, les relations de tout ordre se continuent entre individus séparés par de longues distances. On a ainsi triomphé de la conception primitive de la vie sociale qui consistait à ne pouvoir admettre de rapports qu'entre êtres réellement et matériellement présents. La vie sociale s'est transformée. De matériel et de local qu'il était avant, le lien entre individus est devenu moral ou intellectuel. Ceci s'est encore accentué lorsque les relations se sont établies entre individus de différents pays. La vie sociale a achevé sa transformation, elle est devenue internationale. L'institution des services de transport de correspondances est donc un des grands facteurs du rapprochement des peuples. Il faut dire plus, c'en est un facteur essentiel. A supposer que ces services n'existent pas, l'élément matériel et terrestre reprendrait le dessus. A la place de l'extension et du développement de ces rapports entre individus, on assisterait à une sorte de contraction de leur part et de repliement des nations sur elles-mêmes.

C'est là en somme le rôle essentiel des services de transport de correspondances. Ils doivent par suite avoir un certain nombre de caractères leur permettant de le remplir. Mais, d'autre part, il faut, nous le savons, sauvegarder la libre initiative de l'individu et en tant qu'homme et en tant que membre d'un Etat. On doit, en établissant quels sont les caractères d'un service de transport de correspondances, tenir compte de cette nécessité. Tout cela une fois connu

(1) Cf. *La poste dans la vie sociale* (Union postale, 1888, p. 161).

nous permettra plus tard d'étudier, de connaître et d'apprécier plus à fond la valeur de cette institution (1).

Tout service de transport de correspondances est un moyen pour les hommes d'entrer en relations les uns avec les autres. Les caractères qu'il doit avoir doivent donc résulter de la nature de ces relations.

Il n'y a point et il ne peut point y avoir, nous l'avons déjà dit, de frontières pour les relations entre individus. Ceci déjà très vrai, s'agissant des relations d'ordre économique ou commercial, l'est encore davantage quand il s'agit de celles d'ordre moral et intellectuel. Une limitation serait d'ailleurs sans raison. Encore une fois, si on conçoit que les hommes soient groupés en Etats distincts, parce que chacun de ces groupements correspond à un ensemble de traditions et d'aspirations communes, il ne faut pas en conclure que, pour tout ce qui ne concerne pas celles-ci, chaque homme ne soit pas réellement citoyen du monde. Universalité quant aux individus, universalité quant à l'espace : c'est là le premier caractère des relations entre individus. Tout service de transport de correspondances doit avoir ce même caractère.

A celui-ci s'en ajoute de suite un autre qui n'a pas moins d'importance, c'est celui de la permanence. Qui entend parler de relations entre individus, entend parler non pas de rapports accidentels, mais encore de rapports constants se succédant sans interruption. Cela est dans la force des choses. Du jour où deux individus entrent en relations l'un avec l'autre dans un but quelconque, ils sont portés à ce

(1) On trouvera dans de Mohl, *Die polizei wissenschaft*, t. II, p. 465 et s., une énumération des qualités que doit avoir tout bon service postal interne. Ces qualités seraient : la rapidité, la sûreté, le bon marché, la commodité, la régularité.

que leurs rapports deviennent de plus en plus fréquents. Cette fréquence même engendre de nouvelles relations. Ce caractère de permanence est donc encore un des caractères que doit avoir le service des correspondances.

Il y en a encore d'autres qui, pour être accessoires, n'en sont pas moins importants. Plus elles sont nombreuses et constantes, plus les relations entre individus se font rapides. Cette rapidité même suscite de nouvelles relations qui, par suite de leur nombre, exigeront encore plus de célérité que les précédentes. Ce n'est pas tout. A mesure qu'elles se multiplient et même pour pouvoir se multiplier davantage, les relations ont besoin de régularité, de sécurité et enfin de bon marché. Il y a là une condition essentielle de leur développement.

Universalité, permanence, rapidité, régularité, sécurité, bon marché : voilà donc des caractères que doit avoir un service de transport des correspondances s'il veut avoir quelque effet. Par une sorte de choc en retour au surplus, plus ce service aura de qualités, plus les relations se multiplieront et plus à leur tour elles exigeront de perfection dans les services. Il y a là une sorte d'engrenage dans lequel, une fois entré, on ne peut que pousser plus avant dans la voie du progrès. C'est là au surplus toute l'explication du développement social. Loi bienfaisante que celle-là ; dans cette marche ascendante vers le mieux, l'homme est poussé par les efforts et les résultats atteints par ses devanciers, et lui-même pousse à son tour ceux qui sont devant lui.

Il n'y a point en outre d'arrêt possible, car, à supposer que l'humanité s'arrête tout entière un seul instant, tout pourrait bien demeurer perpétuellement arrêté, et dans la civilisation tout arrêt est synonyme de recul. Dans ce

mécanisme merveilleux les services de transport des correspondances jouent un rôle essentiel, ils sont un ressort qui active sans cesse le mouvement. Au surplus, comme le mécanisme est tellement parfait que son activité peut s'étendre sans limite, il n'est jamais à craindre qu'il se brise par excès de rapidité.

Dans ces relations internationales, il faut, et c'est absolument indispensable, tenir compte pour les respecter du développement de la vie et de l'initiative individuelles, du développement de la vie et de l'initiative nationales.

D'abord tout individu est le maître de sa personne et de son activité, quelque forme qu'elle prenne. C'est dire qu'il est libre, qu'il doit pouvoir exprimer librement sa pensée, agir comme il l'entend, sauf à respecter la liberté de pensée et d'action des autres. Il en est ainsi dans toutes les relations entre individus. Quel que soit donc l'objet vers lequel l'homme veuille tourner son activité, à condition que cet objet soit licite, il peut s'y appliquer. S'il n'en était pas ainsi, que deviendrait son libre exercice ? En outre, il a le droit au respect de sa pensée et de son activité, par suite au respect de leur expression. De la liberté et de l'inviolabilité de la pensée et de l'activité de tout individu résultent l'inviolabilité et la liberté des relations entre individus. C'est une considération qui doit intervenir dans la réglementation de tout service de transport des correspondances.

Il faut aussi tenir compte de la vie et de l'initiative nationales. Chaque nation a sa vie propre ; cette vie propre résulte précisément de l'ensemble de traditions et d'aspirations qui la distinguent des autres. A supposer qu'il n'y ait plus qu'un Etat, il arriverait quelque chose d'analogue à une société où tous les individus se ressembleraient, ce

qui serait bien l'état social le plus ennuyeux et très probablement l'un des moins féconds en résultats qu'il soit possible de rêver. Dans ses relations internationales, chaque Etat aura donc à cœur de sauvegarder son existence. Pour cela, il usera de son droit de commander sur son territoire, de son droit de souveraineté. Pour cela encore, il usera d'un droit de contrôle incessant, suspendant, modifiant ou interrompant certaines relations. La pensée et l'activité des individus n'échappent pas à ce contrôle. Agissant ainsi, l'Etat agit pour son bien propre, mais en même temps et par suite il agit dans l'intérêt de ceux qui le composent, car ceux-ci ont intérêt à ce qu'il existe et à ce qu'il fonctionne le mieux possible.

S'il veut tenir compte et des droits de chaque individu et des droits de chaque Etat, tout service de transport de correspondances, à côté des caractères que nous lui avons trouvés tout à l'heure, doit donc être libre et inviolable, ceci pour les individus ; il doit de plus être placé sous le contrôle de l'Etat. Ces deux idées-là sont en quelque manière opposées l'une à l'autre : il y a ici une sorte de compromis à établir entre les droits de l'individu et ceux de l'Etat, et par là nous revenons à notre première idée, l'état social normal est un état d'équilibre. Cet état d'équilibre entre les droits de l'individu et ceux de l'Etat, on doit le retrouver quand il s'agit du transport des correspondances.

Un dernier caractère résulte de tous les précédents. S'il veut être plus efficace encore, s'il veut répondre à l'activité des relations qu'il a contribué à créer, le service du transport des correspondances doit autant que possible être régi par des règles uniformes. C'est là un caractère que nous avons réservé pour la fin, car cette uniformité

ne peut être absolue, toujours à raison des deux tendances dont il faut tenir compte. Sans aucun doute, il est utile que les règles qui régissent le service soient partout les mêmes ; il est utile, il est même nécessaire qu'il y ait le moins possible de complications, de façon à ce que les relations étant uniformes soient plus simples, partant plus commodes, plus rapides et à meilleur marché. Mais cette uniformité ne peut être absolue, parce qu'il y a à tenir compte des différences entre nations. Les individus des divers pays ne sont pas tous parvenus au même degré de civilisation ou de développement. Ils ont au surplus chacun une originalité, un caractère spécial ; à cela correspondront des idées spéciales sur la correspondance comme sur le reste. De ces idées-là il faut tenir compte quand on parle d'uniformité. L'uniformité ne peut être qu'incomplète, il faut toujours tenir compte des deux tendances à l'isolement et à la coopération.

L'état social du monde doit être un état social harmonique. Qui parle d'harmonie parle d'un ensemble où tous les sons se complètent et se fondent les uns dans les autres, chacun gardant son intensité propre, tout en s'alliant aux autres. L'état social est quelque chose d'assez semblable à cela. Les deux tendances directrices doivent se fondre l'une dans l'autre, chacune gardant cependant son importance. Le service des correspondances qui est un des moyens de développer l'une ne doit pas cesser de tenir compte de l'autre. Et voilà pourquoi il doit avoir tous les caractères que nous venons de dire.

Comment il acquiert ces caractères et dans quelle mesure chacun d'eux doit se développer, voilà en deux mots le plan d'un travail sur la correspondance dans les relations

internationales. A développer ce plan, il est facile de voir qu'il y aurait dans un historique à exposer la naissance et le développement des deux modes principaux de transport des correspondances : la poste et le télégraphe. Ceci fait, il faudrait prendre les caractères eux-mêmes, montrer comment ils se concilient entre eux, en un mot étudier les règles juridiques mises en jeu soit par l'organisation des services, soit par le fonctionnement en temps normal ou en temps anormal. Et c'est là tout le plan de ce travail. A vrai dire, pour être complet, il faudrait s'occuper des services internes, avant de passer au service international, mais ceci a déjà été fait et de telle manière qu'il n'y a plus à y revenir.

Il n'est pas rare de rencontrer dans les grandes organisations industrielles ou administratives, à côté du personnel dirigeant haut placé et très en vue, quelque commis important, au courant de tous les détails du métier, remplissant quelque'une de ces fonctions indécises qui sans être les premières ne sont pas encore les dernières, au reste modeste et ignoré et dont on ne reconnaît l'utilité que lorsqu'il disparaît. N'est-ce pas là le rôle de la poste et du télégraphe dans le grand mécanisme de notre vie internationale ? Ce sont des commis modestes, mais indispensables, si indispensables et depuis si longtemps à leur travail que personne ne songe à ce qu'ils puissent un jour disparaître ou cesser de remplir leurs fonctions. Leur travail est si silencieusement et si exactement rempli qu'il ne fait point parler de lui. Ils sont comme tous les gens modestes, faisant plus de besogne que de bruit et se contentant de remplir leur tâche sans trêve ni repos.

Les services de transport des correspondances sont tout, car sans eux la vie internationale se ralentirait au point de paraître ne plus exister. Ils ne sont rien, car, à force de faire consciencieusement leur métier, ils en sont arrivés à se faire oublier.

PREMIÈRE PARTIE

LE DÉVELOPPEMENT DES SERVICES DE TRANSPORT DE LA CORRESPONDANCE INTERNATIONALE

Tant qu'il est peu civilisé, peu développé, l'homme n'a pas besoin d'étendre ses relations bien loin, il vit en famille. Dans sa tribu, il trouve tout ce qui lui est nécessaire. Puis, à mesure que le nombre des hommes grandit, les relations familiales deviennent de plus en plus insuffisantes. Les membres de la famille ou de la tribu se dispersent, il devient indispensable à ces gens isolés les uns des autres de trouver un moyen de communication suppléant à la parole. L'écriture s'est par suite trouvée inventée, pour ainsi dire par la force même des choses.

Ce n'est pas tout, il a fallu imaginer un moyen de transporter ces communications écrites : on a eu recours à des messagers, à des voyageurs, on a inventé la poste.

Il a fallu d'ailleurs, nous le verrons, avant d'arriver à un service organisé, beaucoup d'efforts et beaucoup d'ébauches. L'histoire de ces ébauches de service postal serait intéressante, elle montrerait que le développement de la poste a toujours été en relations intimes avec celui de la civilisation.

Il y a d'autres considérations à faire intervenir. Les Etats se sont fondés, ont coexisté, sont entrés en lutte les uns contre les autres. Les nationalités distinctes ont émergé

de l'ensemble de l'humanité. Ces nations vont-elles vivre dans un état d'isolement absolu les unes vis-à-vis des autres ? C'a été la première conception. C'a été notamment la conception romaine qui, en dehors de l'empire romain, ne voyait que des barbares. Cette notion a disparu. Au système d'isolement absolu s'est substitué, sous l'influence de diverses causes, la notion d'une société internationale, notion vague, peu précise, très souvent mal comprise ou exagérée, mais d'où il est résulté, entre autres conséquences, que des correspondances se sont établies entre les différents Etats et entre les sujets de ces Etats.

Puis les moyens de correspondre se sont perfectionnés, les découvertes scientifiques sont venues apporter des changements considérables. Grâce à l'électricité on a pu, en quelques minutes, échanger ses idées avec des personnes séparées par d'énormes distances. Les continents ont été sillonnés de fils télégraphiques. On en a bientôt confié à l'Océan lui-même. Par un dernier progrès, on a pu enfin faire entendre sa voix elle-même à des personnes éloignées de plusieurs centaines de lieues, et cette marche progressive n'est certes pas terminée.

On peut donc parler aujourd'hui, et non sans raison, de correspondance internationale. Mais, comme on n'y est pas arrivé tout d'un coup, avant de chercher à connaître les règles qui la régissent, il peut être intéressant d'étudier les ébauches qui l'ont précédée, et c'est ce qu'il faut faire maintenant.

TITRE PREMIER

LE SERVICE POSTAL

CHAPITRE PREMIER

L'évolution et les aspects du service postal.

Si nous nous en tenons uniquement à ce que nous voyons aujourd'hui, la poste est un service mis à la disposition du public, sans qu'il y ait à distinguer des catégories d'individus ; c'est un service organisé par l'Etat et dirigé par lui, ou tout au moins placé sous son contrôle ou sa surveillance très immédiats ; c'est en outre un service international (1).

Ces caractères, le service postal ne les a pas toujours eus. Le transport des correspondances a commencé par être affaire privée ; puis presque simultanément est né un service d'Etat, mais réservé aux seules correspondances d'Etat ou, si l'on préfère, pour l'usage du souverain seul. Ces deux sortes de services se sont développés parallèlement, puis, l'Etat étendant sa sphère d'activité, les services d'Etat absorbèrent les services privés et se chargèrent des fonctions que ceux-ci remplissaient auparavant, sans toutefois se limiter comme eux à certaines catégories de personnes. La

(1) M. de Mohl, *op. cit.*, p. 465, définit la poste un moyen de communication entre deux ou plusieurs lieux précis, fonctionnant à intervalles périodiques et sans privilèges pour certaines personnes.

troisième phase de ce développement complexe se caractérise enfin par la suppression des complications internationales.

I

Le transport des correspondances fut d'abord et avant tout affaire privée. Cela va de soi. En effet, avant même qu'il se fût constitué des États, au sens où nous entendons maintenant ce mot, les individus durent avoir besoin d'entrer en relations les uns avec les autres, et comme il fallait trouver un moyen qui suppléât à la parole, on recourut à l'écriture ; les correspondances ne sont au surplus que des conversations écrites.

Quelque dénués d'organisation qu'aient dû être ces transports de correspondances, quoiqu'ils aient dû, à l'origine du moins, manquer de régularité, de permanence et de sécurité, ils n'en ont pas moins dû exister. Ces services prirent peu à peu quelque régularité, mais ils ne furent jamais universels quant aux personnes. C'étaient des caravanes de marchands qui transportaient les lettres, ou bien des messagers salariés par de riches particuliers (1); mais seuls bénéficiaient de ces transports ceux qui en supportaient les frais, et ces frais étaient trop considérables pour que tous pussent les supporter.

Bientôt il se forma des États. Les gouvernements eurent à leur tour besoin de pouvoir correspondre avec leurs agents. Comme les services privés n'étaient pas assez réguliers, et comme tout gouvernement désire ne pas être à la discrétion d'autrui pour tout ce qui regarde son fonctionnement, des services d'État s'organisèrent. On a dit

(1) Meili, *Die haftplicht der postanstalten*, 1 et s.

que ces services avaient le caractère d'être des instruments de règne (1). Sans doute ; il faudrait mieux dire qu'ils étaient, comme tous les autres, des services exclusivement réservés à une catégorie de personnes : les fonctionnaires de l'État dans l'espèce.

Traditionnellement, c'est à Cyrus que l'on fait remonter la première idée d'un service postal d'État. Il avait conquis un immense empire, ses provinces étaient très éloignées de sa capitale. Pour communiquer avec ses gouverneurs, il imagina un service de courriers et de relais ; il fit bâtir, dit Hérodote, des bâtiments magnifiques, où se tenaient constamment des courriers et des chevaux prêts à partir, à toute heure du jour ou de la nuit, pour porter ses ordres. C'était bien là un service strictement officiel.

Ce fut la même idée qui dirigea Auguste, lorsqu'il créa ses *cursi publici*, partant de Rome à jour fixe et s'en allant dans les provinces. Le service était déjà moins rudimentaire, ces courriers avaient des itinéraires fixés d'après les voies romaines partant de la capitale ; mais c'était encore un service exclusivement réservé au prince (2).

Simultanément fonctionnaient des services privés ; les riches avaient des courriers spéciaux, d'autres se servaient quand ils le pouvaient des *tabellarii* parcourant l'empire (3).

Dans la période troublée qui suivit les invasions barbares, on trouve à peine trace de service d'État pour le transport des correspondances. Les États sont divisés, fractionnés à l'infini, le système féodal étant, en effet, juste

(1) Voir un article paru dans l'*Economiste français*, 1873, p. 905.

(2) Lucien Maury, *Les postes romaines*, p. 41 et s., 48 et s. L'institution d'Auguste ne fut, paraît-il, que la réglementation de postes déjà existantes.

(3) Meili, *loc. cit.*, p. 4.

l'opposé du système administratif et centralisateur de l'empire romain. Par suite, un grand champ d'action fut laissé aux initiatives individuelles ; les relations entre particuliers se développèrent et des services s'organisèrent. On vit ainsi les grandes associations d'alors avoir leur organisation particulière pour le transport des correspondances. Les universités avaient leurs messagers, de même les corporations de métiers. Au treizième siècle, en Belgique, il y avait des postes communales, mais les courriers appartenaient aux ghildes, aux corporations de métiers, aux hanses (1). Il en était de même en Espagne. En Allemagne, les principaux porteurs de correspondances étaient les messagers des corporations, les moines, puis les bouchers qui, obligés par leur métier à parcourir les villes des bords du Rhin pour y acheter des bestiaux, avaient organisé dans ces pays un véritable service postal, irrégulier cependant par la force des choses, mais assez sérieusement établi pour que les postes des Taxis aient eu à entrer en lutte avec lui (2). En Suisse, c'étaient aussi des corporations de métiers qui dans certains cantons s'étaient chargées du transport des lettres et paquets, et cela y a duré jusqu'à une époque assez voisine de la nôtre (3).

A la fin du quinzième siècle, les unités nationales se reconstituent ; la vieille conception romaine de l'Etat revient en honneur, aussi un peu partout les gouvernements réorganisent le transport des correspondances, mais ce

(1) *Union postale*, 1882, p. 137.

(2) Franck, *Histoire des postes allemandes* (*Union postale*, 1878, p. 153) ; Mathias, *Ueber posten*, p. 96 ; Loeper, *Un règlement de 1622 concernant la poste des bouchers du Wurtemberg* (*Union postale*, 1879, p. 166).

(3) Meili, *op. cit.*, p. 14 et s.

qu'ils réorganisent, ce sont des services à leur usage exclusif.

En France, c'est Louis XI qui, par l'édit du 19 juin 1464 (1), organise un service de courriers à son usage personnel. La poste de Louis XI est avant tout créée pour le roi. C'est la même chose en Angleterre, où un système de relais est organisé en 1481 par Edouard IV, à l'occasion d'une guerre avec l'Ecosse (2) ; en Allemagne, où dès 1506 François de Taxis est chargé de transporter les correspondances de Philippe le Beau en Hollande, en Espagne et à la cour de l'empereur Maximilien (3). En Espagne, dès 1283, on trouve des messagers royaux dans certains Etats, mais ce sont exclusivement des messagers de gouvernement (4). Si nous quittons l'Europe, nous trouvons en Chine un service postal organisé très anciennement, mais c'est un service d'Etat et il est demeuré tel jusqu'en 1878 (5).

Pendant ce temps les services privés continuent à fonctionner, mais ils ont une tendance très marquée à ne plus se restreindre. Les messagers de l'université en sont un exemple. Réservés à l'origine au transport des correspondances des seuls écoliers, ils se chargent maintenant de celles des particuliers. Ils sont, d'autre part, déjà internationaux, en ce sens qu'ils ne se limitent pas aux frontières d'un seul Etat.

(1) Isambert, *Anciennes lois*, t. x, p. 487, art. 7. « D'autant que ledit seigneur ne veut et n'entend que la commodité dudit établissement ne soit pour autre que pour son service. »

(2) *Union postale*, 1883, p. 165.

(3) Joseph Rübsam, *Johann-Baptista von Taxis : ein staatsmann und militär unter Philippe II und Philippe III*, annexe 1.

(4) *Histoire des postes d'Espagne* (*Union postale*, 1882, p. 65).

(5) *Union postale*, 1879, p. 78.

Dans une deuxième phase, avons-nous dit, les services d'Etat absorbent les services privés en les universalisant. La cause de cette évolution est facile à comprendre.

D'une part, en effet, c'est l'époque où, la notion romaine de l'Etat revenant en honneur, les gouvernements s'efforcent de mettre la main sur tous les services d'intérêt général jusque là indépendants d'eux. D'autre part, à la suite de la découverte de l'Amérique et des progrès dus aux découvertes scientifiques, les relations commerciales se multiplient et se généralisent. Il devient urgent que le service de transport des correspondances soit à la portée de tous.

Déjà les services privés avaient une tendance à s'universaliser. Il en fut rapidement de même des services d'Etat. Déjà, malgré les dispositions formelles de l'édit de 1464, les particuliers confiaient leurs correspondances aux messagers d'Etat. Ce n'était là en France qu'une tolérance, mais elle fut très vite étendue. En France, un édit de 1576 donnait aux courriers royaux le monopole du transport des sacs de procédure ; la poste y était mise à la disposition des particuliers. Dès ce moment, on trouve une concurrence acharnée entre les messagers royaux et les anciens messagers, notamment ceux de l'université. La lutte se termina par un édit de 1629 qui borna le privilège de ces derniers au transport des correspondances des seuls écoliers (1). Louis XIII et Louis XIV établirent définitivement le service des courriers et des relais en service public et monopolisé (2). Le monopole n'est complet que

(1) Belloc, *Les postes françaises*, p. 64.

(2) Isambert, *Anciennes lois*, t. xvi, p. 350.

depuis le commencement de ce siècle. C'est lui qui est le dernier terme de cette lutte dans laquelle les services privés ont été absorbés par les services d'Etat.

En Portugal, dès 1525, des édits ouvrent la poste aux particuliers et établissent un véritable monopole (1). En Allemagne enfin, le célèbre édit de 1516 conférait à François de Taxis le monopole du transport des lettres des particuliers. Là aussi il y eut des luttes entre les messagers des Taxis et ceux des villes flamandes et hollandaises, luttes parfois violentes (2) qui finirent par le triomphe des Taxis. Les édits impériaux de 1644 et de 1655 complétèrent la réforme. Citons enfin la Pologne où la poste fut ouverte aux lettres des particuliers par un édit de 1583 (3).

Le troisième aspect du service postal est celui d'un service international. Sans doute, chaque État est souverain et indépendant, mais du jour où il a reconnu l'existence de son voisin, il a reconnu par là même qu'il avait certains devoirs qui limitaient ses droits. Il y a plus, il n'y a pas que des États, des organisations politiques et administratives ; il y a des individus et ces individus ont besoin de communiquer les uns avec les autres. Quelle que soit l'organisation politique d'un État, ses sujets peuvent avoir à

(1) *Union postale*, 1883, p. 1.

(2) En octobre 1657, les Anversois arrêtent ainsi les messagers royaux à destination de la Hollande, leur enlevant leurs dépêches et se chargeant de la suite du trajet. Il y eut protestation du comte de Taxis, sentence du conseil de Brabant condamnant les Anversois. La pratique n'en continua pas moins. La justice saisit les messagers compromis et voulut les faire exécuter. Il y eut une émeute dont on ne put venir à bout qu'en faisant une démonstration militaire (Wauters, *Les postes en Belgique avant la Révolution française*, *Union postale*, 1882, p. 137).

(3) *Histoire des établissements de poste en Pologne...* (*Union postale*, 1896, p. 67, 68).

entrer en relations d'amitié, de famille ou d'affaires avec les sujets des autres. On conçoit dès lors la nécessité d'une correspondance internationale. Le système d'isolement pratiqué du temps de l'empire romain ne se comprend plus aujourd'hui. Au contraire, de plus en plus se développe le sentiment qu'il y a une solidarité très étroite entre les différents États et entre les sujets de ces États.

Ce besoin d'étendre ses communications au-delà des frontières a été ressenti de tout temps, aussi les services privés pour le transport des correspondances s'étendirent-ils presque toujours au-delà des frontières d'un État déterminé. Il en fut ainsi pour les courriers des universités et des couvents.

Lorsque les services privés furent absorbés par les services d'État, ces derniers durent presque immédiatement remplir les mêmes fonctions et rendre les mêmes services que ceux qu'ils dépossédaient. Cela fut encore rendu plus nécessaire par suite du développement extraordinaire que prirent au seizième siècle les relations commerciales.

Dès que le service postal devint service public d'État, presque immédiatement les divers gouvernements réglèrent leurs relations de correspondance avec l'étranger, mais ils le firent d'abord au moyen d'actes unilatéraux (1). Les premiers traités de poste ne datent guère que du commencement du dix-septième siècle. Ces traités se développèrent très rapidement, ils devinrent très nombreux au commencement de ce siècle. Comme ils étaient conclus seulement entre deux États, il résulta de leur coexistence un enchevêtrement de règles diverses et des complications telles que de tous côtés on sentit rapidement le be-

(1) Cf. l'édit de 1464 de Louis XI et le rescrit de Philippe le Beau de 1506.

soin de s'entendre et de poser des principes généraux, contenus dans un traité passé entre tous les États et destinés à simplifier la correspondance internationale (1). Ceci joint au développement des moyens de communications entre peuples amena la constitution de l'union postale universelle.

La constitution de l'union universelle a donc été le dernier terme de cette marche dans la voie du mieux, en matière de service postal. C'est de cette union que nous aurons à nous occuper principalement. Si nous avons voulu brièvement résumer l'histoire de la poste, c'était pour rattacher notre sujet à ses précédents historiques, et montrer comment le service postal a acquis ces deux caractères de service d'État et de service universel.

L'idée de correspondance internationale a des précédents historiques. C'est d'eux que nous aurons d'abord à parler : les uns sont très éloignés comme les services des universités, des hanses, de la famille de Taxis ; les autres sont plus rapprochés, et, à ce titre, nous essaierons de dégager les idées générales contenues dans les conventions particulières des XVIII^e et XIX^e siècles. Nous aurons ensuite à étudier quels ont été les précédents immédiats, les travaux préparatoires en quelque sorte du congrès de Berne. Il faudra enfin, pour terminer cet historique, parler des modifications subies par le premier traité d'union, et exposer le système actuellement en vigueur.

(1) Il faut ajouter cependant qu'au milieu du siècle le sentiment de l'exclusivisme régnait encore dans certains États. M. von Stéphan citait en 1892, au Reichstag allemand, la parole prononcée par un prince allemand trente ans auparavant : « Nous ne laisserons pas fouler aux pieds nos frontières par des échanges internationaux. » (*Union postale*, 1892, p. 32).

CHAPITRE II

Les précédents de l'idée de service international.

La poste envisagée comme service international, c'est là, nous l'avons vu, le troisième aspect que prend le service postal. Il n'y a plus qu'un seul territoire postal et qu'une seule taxe, voilà, en résumé, l'organisation actuelle. Mais rien n'arrive subitement; et, pas plus qu'autre chose, la constitution de l'union universelle n'a été le résultat d'une brusque révolution que rien n'aurait préparée. Il y a eu au contraire une longue élaboration, dont il faut faire l'histoire.

Nous voudrions rechercher dans ce chapitre quels ont été les rapports postaux dans le passé entre les divers États et voir si on n'y trouve pas quelquefois des services organisés pour les correspondances internationales.

I

Dans l'antiquité, l'État se désintéressait des correspondances privées; les particuliers avaient recours à des messagers qu'ils payaient. Plus souvent, ils remettaient leurs lettres aux caravanes de marchands qui traversaient le pays. Ici pas de distinction entre la correspondance nationale et la correspondance internationale. Au reste pour les individus, la notion d'État était alors singulièrement vague et imprécise. Là où elle apparaissait plus nettement, comme en Grèce, le territoire propre de chaque ville était si restreint qu'il était impossible de ne pas correspondre avec les sujets des villes voisines. Les corres-

pondances étaient internationales par la force des choses. Quant au seul service quelque peu organisé, il était service officiel, instrument de règne, par suite et par définition même, exclusivement réservé à l'État et restreint entre ses frontières.

Vinrent les invasions des barbares et la disparition de l'empire romain; avec lui disparurent toutes les notions traditionnelles sur la nature, les droits et les fonctions de l'État. L'État nouveau, quand le moyen âge commença à s'organiser, fut un État où tout était hiérarchisé si bien que, par une gradation savante, on pouvait remonter, à travers toute la série des intermédiaires, du dernier des barons jusqu'à l'empereur. Tel quel, ce système aurait abouti à un État unique, comme l'avait été l'État romain, avec cette différence qu'en fait plus on aurait monté, plus restreinte aurait été la part de souveraineté. Mais la chaîne se brisa très rapidement, et certains intermédiaires déclarèrent de très bonne heure ne relever de personne si ce n'est de Dieu (1).

Ainsi, au lieu d'aboutir à un système logiquement unitaire, on arriva à un système de plusieurs États indépendants. Avant d'en arriver là, il y eut une période troublée, chaotique, où, la souveraineté étant fractionnée à l'infini et n'apparaissant plus distinctement nulle part, les particuliers s'habituaient à vivre dans un état d'anarchie légale. Des relations se formèrent entre habitants de divers pays, elles subsistèrent lorsque les unités nationales commencèrent à se constituer. Ces relations eurent trois objets principaux : la religion, la science, le commerce.

(1) Cf. M. Pillet, *Cours sur la philosophie du droit de la guerre* (au collège libre des sciences sociales), 1898-99.

C'est dire que pour ces trois objets il y eut aussi des correspondances internationales.

II

Les communications par transport de correspondances, occasionnées par des motifs religieux, eurent sans aucun doute une grande importance au moyen âge ; elles eurent incontestablement aussi un caractère international. L'église catholique est, par définition même en effet, une institution internationale.

Il n'y a qu'à songer au grand rôle de la papauté aux douzième, treizième siècles, pour se convaincre que des relations de correspondances se sont établies entre Rome et les principaux souverains. Il est impossible de parcourir l'histoire des rois de France ou d'Angleterre, ou des empereurs d'Allemagne, à ces époques, sans rencontrer des recours presque continuels de leur part au Saint-Siège. Le pape intervient pour régler les différends des évêques avec les couvents, il envoie des bulles et des brefs. Il ne semble pas cependant qu'il y ait eu là un véritable service organisé.

Nous venons de nommer les couvents ; certains ordres très florissants avaient des maisons répandues un peu dans toute l'Europe, il devait être nécessaire de les faire communiquer entre elles. M. Belloc (1), dans son histoire des postes françaises, dit que l'abbaye de Cîteaux avait des messagers à cheval qui allaient, les uns jusqu'en Espagne, les autres jusqu'aux frontières de Hongrie et de Pologne. L'ordre de Cluny aurait été de même en commu-

(1) Belloc, *Les postes françaises*, p. 6.

nication avec ses différentes succursales, disséminées dans toute l'Europe. C'est fort vraisemblable, étant donné que ces ordres se constituèrent comme des ordres centralisateurs. Il ne semble pas d'ailleurs que ces messagers aient transmis des correspondances privées, du moins en France.

En Allemagne orientale, on rencontre un véritable service postal organisé par les chevaliers de l'ordre teutonique. Cet ordre institué d'abord dans un but charitable, pour venir en aide aux pèlerins allemands à Jérusalem, s'était vite transformé en ordre militaire. Il s'était mis sous la protection de la Vierge Marie et avait participé à la défense des lieux saints. Après la prise de Jérusalem par Saladin, le grand maître, Hermann de Salza, passa en Europe et vint s'établir à Venise. A la même époque, Frédéric II Barberousse appela les chevaliers en Allemagne pour combattre les infidèles de la Prusse. Le grand maître resta à Venise, mais on créa un grand maître allemand pour diriger les expéditions en Prusse. L'ordre se répandit très vite en Allemagne ; il s'établit solidement en Prusse et en Lithuanie. En 1276, le grand maître allemand établit sa résidence à Marienbourg, le pays ayant été cédé en propriété à l'ordre teutonique par l'empereur et les papes Honorius III et Grégoire IX (1).

Il était de toute nécessité de maintenir des relations avec Rome, avec le grand maître à Venise, puis entre les différentes maisons disséminées en Prusse et aussi avec les forteresses qu'on avait dû établir dans ce pays à peine soumis. Les chevaliers teutoniques organisèrent pour cela

(1) Mathias, *op. cit.*, p. 149. et s.; Lavis et Rambaud, *Histoire générale*, t. II, p. 320 et s., 778 et s.

un véritable service postal. Chaque couvent eut son grand écuyer (Wything), directeur de la poste, chargé de la direction du service et de la surveillance des courriers; des courriers portant les paquets de lettres à la maison de l'ordre la plus voisine, et les en rapportant. On trouvait dans chaque maison une pièce spéciale où se faisaient le tri et l'expédition des correspondances, et un registre sur lequel on inscrivait les lettres envoyées ainsi que le lieu de leur destination. Les courriers portaient les lettres à la maison de l'ordre la plus voisine, les y remettaient à de nouveaux courriers qui agissaient de même et ainsi de suite jusqu'à destination (1).

Il y avait là un mode très rudimentaire, mais c'était, malgré tout, un embryon de service international organisé. Au surplus, il ne faudrait pas pousser l'assimilation trop loin avec ce que nous appelons de ce nom aujourd'hui. Il semble bien, en effet, que ce mode de transport était à peu près exclusivement réservé aux correspondances expédiées par les chevaliers ou à celles à eux destinées.

III

Le second objet des relations au moyen âge, la science, suscita une véritable correspondance internationale; cela grâce aux universités. Celles-ci furent en effet, aux douzième, treizième et quatorzième siècles, des centres d'activité intellectuelle de tous les pays d'Europe. Il suffit de rappeler le nom des universités célèbres de Paris, d'Orléans, de Toulouse, de Bologne, de Padoue, de Salamanque. A la différence de ce qui se passe de nos jours en France, cha-

(1) Mathias, *op. cit.*, p. 149 et s.; Loeper, *La poste dans la littérature universelle* (*Union postale*, 1884, p. 29).

cune d'elles s'était spécialisée, cantonnée dans une science où elle excellait, et que de toutes parts on venait étudier chez elle. « C'est une coutume chez les étudiants, — dit un vieil auteur monastique, quelque peu chagrin, — de parcourir le monde entier pour y récolter l'insanité par de longues études : les clercs vont chercher les arts libéraux à Paris, les auteurs à Orléans, les codes à Bologne, les poisons à Salerne, les sortilèges à Tolède et les mœurs nulle part (1). »

» A une époque, dit Crevier, où les universités ne s'étaient point multipliées, où par conséquent les secours de la doctrine étaient plus rares, on accourait de toutes parts aux lieux où la sagesse se communiquait, en sorte que le plus grand nombre des maîtres et des élèves étaient des étrangers (2). »

De toutes les universités, la plus célèbre et la plus florissante était celle de Paris ; elle avait un nombre considérable de collèges fréquentés par des étudiants venus de tous les points de l'Europe, elle comprenait les maîtres les plus illustres de la chrétienté. Il est facile de concevoir que ces maîtres et ces élèves avaient besoin de communiquer avec leurs familles. De là l'institution par l'université de Paris d'un service de messagers.

On distinguait les grands et les petits messagers. Les premiers étaient des bourgeois de Paris qui servaient aux étudiants étrangers de correspondants et même de cautions, les logeant et leur fournissant de l'argent en cas de besoin. C'était bien là une institution très originale ; nous n'y insistons pas, elle est en dehors de notre sujet.

(1) Cité dans la *Revue des questions historiques*, t. LXIV, p. 385, note.

(2) Crevier, *Histoire de l'université de Paris*, t. I, p. 250.

Il y avait, en second lieu, les petits messagers, « *missi volantes* ou *pedestri*, » destinés à porter les correspondances et les paquets des étudiants à leurs familles et inversement. On sait que les étudiants étaient divisés en nations, d'après leur origine; chaque nation avait son messager qui était un de ses officiers. Voilà bien un service international. Sans doute, il ne fut jamais officiellement ouvert au public, mais par abus les *missi volantes* se chargeaient, le plus souvent, du transport des correspondances privées (1).

Les messagers de l'université de Paris reçurent à diverses reprises, des rois de France, d'importants privilèges. Nous trouvons en 1290 des lettres de sauvegarde du 27 février accordées par le roi Philippe le Bel aux maîtres, écoliers et messagers des universités de Paris et d'Orléans. Le roi de France était alors en guerre avec Guy ou Guido, comte de Flandre, et pour que les étudiants n'eussent pas à souffrir de cet état de choses, il accordait aux messagers desdites universités la permission de passer, comme de coutume, pour apporter aux étudiants les choses dont ils auraient besoin tant à Paris qu'à Orléans; il l'accordait aux maîtres et écoliers « *unde traxerint originem*. » Ceci montre bien la portée internationale de ce service (2).

Les privilèges des messagers de l'université de Paris furent d'ailleurs confirmés par les successeurs de Philippe le Bel, et très souvent augmentés. Citons seulement des lettres patentes de Louis X de juillet 1315 et une ordon-

(1) Loeper, *Précis historique sur les messagers universitaires* (Union postale, 1884, p. 173 et s.).

(2) *Code voiturin*, t. 1, p. 5.

nance de Charles VI du 11 janvier 1383. Cette dernière autorisait l'université de Paris à avoir « pour chacun diocèse du royaume un messenger et, pareillement, ung es diocèses, hors notre royaume, dont aura escoliers et estudians en ladite université. » L'université d'Orléans avait, elle aussi, un service de messagers internationaux (1).

Il y a de même une disposition de l'authentique habita de Frédéric I^{er} Barberousse, empereur d'Allemagne, datant de 1156 (2). D'après certains auteurs, cette bulle aurait été accordée surtout en faveur de l'université de Bologne, pour éviter qu'elle ne souffrit des privilèges accordés à l'université de Paris. Elle était toutefois conçue en termes généraux. « Qui n'aurait compassion, dit le préambule, de ces précieux exilés, que le désir des belles connaissances engage à se bannir de leur patrie et à se faire pauvres, de riches qu'ils étaient ! » Aussi l'édit ordonne que ceux qui quittent leur pays pour cause d'études puissent, eux et leurs messagers, faire le voyage en toute sûreté et habiter sans crainte et à l'abri de toute injure dans la ville où ils étudient.

Voici enfin les statuts de l'université de Padoue revisés et édités en 1562 (3) : « *Item statuimus, occasione aliquarum represaliarum concessatu contra aliquam civitatem, castrum, vel provinciam quacunq; ratione vel causa non*

(1) J.-E. Bimbenet, *Histoire de l'université des lois d'Orléans*, p. 15 et s. — Le messenger de l'université d'Orléans près le Saint-Siège est mentionné dans une requête adressée par l'université d'Orléans à Clément VI, du 29 juillet 1342. (M. Fournier, *Les universités françaises*, t. III, p. 450).

(2) Crevier, *op. cit.*, t. I, p. 260 ; du Boulay, *Historia universitatis parisiensis*, t. II, p. 278.

(3) *De consuetudinibus et immunitatibus almæ universitatis juven-torum gymnasii patavini*, p. 35.

possint scholares, vel eorum nuntii, seu familiares aut ipsorum res capi, detineri, inquisitari, vel molestari, seu aggravari per totum territorium dominationis, sed cui-cunq; scholari, aut ejus nuntii cum ipsorum personis, et rebus sit liber aditus eundi et redeundi ad civitatem Paduæ, et districtum sicuti ejus civibus nonobstantibus represaliis supradictis (1). » L'importance du service des messagers universitaires ne dura pas longtemps, du moins en France. A partir de l'édit de Louis XI de 1464, il y eut en effet une lutte souvent très vive entre les messagers universitaires et les nouvelles postes royales. Ces postes étaient autorisées à transporter les lettres et paquets des particuliers; or depuis longtemps, les messagers de l'université s'étaient chargés en fait de ce service. La lutte se termina à l'avantage des postes royales. Dès 1506 les messagers royaux ont le transport exclusif des sacs de procédure. En 1576, la poste royale est mise expressément à la disposition des particuliers. Enfin, l'ordonnance de janvier 1629 borna formellement le privilège des messagers universitaires aux correspondances des seuls écoliers (2).

En somme, cette première ébauche de service international n'aboutit pas. Cela tient à bien des causes. D'abord le service des messagers universitaires avait été, dès l'origine, conçu comme ne devant servir qu'aux seuls écoliers. Il s'ensuivait qu'il devait forcément être ramené à ce seul rôle, du jour où l'État prenait en mains la direction du service des postes. Puis les universités, se spécialisant beaucoup moins exclusivement dans une branche d'enseignement, et

(1) Les universités allemandes eurent elles aussi leurs messagers, ainsi que les universités anglaises de Cambridge et d'Oxford. Loeper, *Précis sur les messagers universitaires* (Union postale, 1884, p. 218 et s.).

(2) Art. 43 à 52. Isambert, *Anciennes lois*, xvi, p. 223.

leur nombre augmentant dans d'assez fortes proportions, perdirent, par suite, le caractère international qu'elles avaient eu à l'origine. On dit toujours dans les arrêts que l'université de Paris est fréquentée par les étudiants et des maîtres venant de tous côtés. En réalité, les universités devinrent des institutions nationales. Par suite leur service de messagers perdit à peu près toute importance au point de vue international. On n'en parla même plus dans les édits ou arrêts du parlement (1).

IV

Comme la religion et la science, le commerce est, lui aussi, un objet de relations internationales, par suite un motif de correspondances. Aussi, dans bien des endroits, trouve-t-on que ce furent des confréries de commerçants qui organisèrent les premières postes. Au quatorzième siècle, en Espagne dans certaines villes, des confréries se chargeaient du transport des lettres des marchands. A Barcelone, cette confrérie, fondée dès le treizième siècle, sous le patronage de Notre-Dame de la Guia, étendait en 1436 son service jusqu'à Gênes. D'ailleurs, ces services furent bientôt rachetés par les villes dès qu'ils devinrent lucratifs (2).

Il en fut de même en Belgique. La liberté de se transporter où ils voudraient, de vendre ce qui leur appartenait, fut une des premières franchises accordées aux bourgeois des communes. Il s'ensuivit un développement inouï du commerce. De tous les pays d'Europe on venait en Flandre ; aussi il s'organisa très rapidement des services de

(1) Cf. par exemple une note du *Code voiturin*, t. 1, p. 49.

(2) *Histoire des postes d'Espagne* (*Union postale*, 1882, p. 65 et s.).

courriers, à destination de tous les points de l'Europe. Les courriers appartenaient aux ghildes, aux hanses, aux corporations de métiers. C'étaient là d'ailleurs avant tout des postes commerciales, et, si elles consentaient quelquefois à se charger des correspondances privées, c'était par pure complaisance (1).

La Flandre était en continuel rapport avec l'Angleterre ; aussi les Flamands établis à Londres avaient-ils organisé un service de postes pour le continent. Cela donna lieu à des difficultés entre 1514 et 1558. Les Flamands prétendaient avoir un maître de poste nommé par eux ; ils rencontrèrent une vive opposition ; finalement, ils durent céder, mais il y a là un indice de la façon dont on concevait alors les relations postales, chacun agissant pour son utilité sans s'entendre avec son voisin. On comprenait la nécessité des correspondances internationales, mais on n'apercevait pas encore le grand avantage des accords internationaux en la matière.

En Suisse, on trouve également des postes commerciales organisées en service international. Il faut songer en effet que la Suisse était, pour ainsi dire, le centre du commerce européen, par sa situation au croisement des trois grandes routes commerciales de Bâle à Venise, de Bâle à Genève et Lyon, et de Bâle à Rome. Les postes de Saint-Gall qui s'établirent assez tard, vers 1570, naquirent d'une entente entre les marchands pour l'exploitation des services de transport des correspondances. Leurs courriers allaient à Lyon et à Nuremberg et par là se trouvaient en relations continues avec tous les pays d'Europe. Les

(1) Wauters, *Les postes belges avant la Révolution française* (*Union postale*, 1882, p. 137 et s.).

autres cantons s'étaient d'abord servis de ces messagers, puis ils en eurent de particuliers ; mais partout ou presque partout, ce furent des commerçants qui eurent la haute surveillance sur les postes ainsi établies (1). En Suisse, le premier service postal régulier s'organisa donc comme service aussi bien pour l'étranger que pour l'intérieur, parce qu'il était créé pour satisfaire aux besoins du commerce.

Là où un véritable service international ayant le commerce pour objet et pour motif paraît s'être organisé, c'est dans l'Allemagne du Nord, avec les messagers de la ligue hanséatique.

La ligue hanséatique était une union des villes de l'Allemagne du Nord, principalement villes maritimes, qui se forma au commencement du treizième siècle. Cette union d'abord formée, semble-t-il, dans un but défensif devint bientôt une puissante association commerciale, la plus puissante association commerciale qu'on ait jamais vue, car elle eut une flotte de guerre, passa des traités, fit des guerres et détrôna des rois (2). Les villes ainsi unies ne s'absorbaient pas en un unique État, elles conservaient leur indépendance ; c'était par des traités, en effet, que s'entretenait la ligue. Les hanséates avaient des comptoirs en Norwège, en Russie, en Finlande, en France. On conçoit que ces villes aient dû avoir besoin d'entretenir entre elles et avec leurs comptoirs des rapports presque continuels. C'est à ce besoin que donna satisfaction l'institution des messagers de la hanse (3).

(1) *Commencement des postes en Suisse (Union postale, 1883, p. 123 et s.)*.

(2) M. Pillet à son cours, 1898-99.

(3) Mathias, *op. cit.*, p. 91 et s.

Aux environs de 1400, c'est-à-dire au moment où la hanse commence à prendre une grande importance, on trouve un véritable service organisé. A l'est, Hambourg était relié à Lubeck, Rostock, Stettin, Dantzig, Kœnigsberg et par là à la Russie. A l'ouest il y avait un service par Brême, entre Hambourg et Amsterdam. Au sud, il y avait un service entre Hambourg et Nuremberg et de là vers Vienne, le sud et Leipzig. Cologne, point intermédiaire entre Amsterdam, la Suisse et l'Allemagne du Sud, était relié à la Hollande, à Aix, à Augsbourg, à Nuremberg, de sorte que ce service avait trois nœuds : Hambourg, Nuremberg et Cologne. « Le courrier de Hambourg portait les lettres au delà de Lubeck, Wismar et Rostock jusqu'à Stettin, où le courrier venant de Dantzig lui transmettait les lettres venant de Prusse, Courlande, Russie, que lui-même avait prises à Dantzig du courrier de Kœnigsberg. Ce dernier les tenait lui-même du courrier de Riga (1). » Tous ces courriers échangeaient leurs lettres et paquets et s'en retournaient à leur point de départ (2). Il en était de même à l'ouest, si bien que de Riga à Amsterdam il y avait un service assuré et périodique. Le service s'étendait même en dehors de la ligne, sur les États des ducs de Mecklembourg et de Poméranie. D'après Hartmann, ces messagers desservaient les routes avec tant de régularité qu'on savait partout d'avance le jour et l'heure de leur arrivée et que les correspondances latérales se réglaient sur cet horaire (3).

(1) Mathias, *loc. cit.*

(2) On peut remarquer d'analogie avec le service des messagers de l'ordre teutonique.

(3) Loeper, *La poste dans la littérature universelle (Union postale, 1884, p. 27-29).*

Si l'on ajoute à ceci que les courriers de la hanse transportaient les correspondances privées, on restera convaincu qu'il y avait bien là un service international, et même quelque chose d'analogue à ce qui se passe dans l'union postale. Comme dans l'union postale il y avait à la fois unité de service et souveraineté absolue des États participants, puisque les villes liguées restaient chacune complètement indépendantes. Il y a donc là vraiment un antécédent le plus éloigné de notre union postale, né comme elle de la nécessité de communiquer pour satisfaire aux besoins du commerce.

Au surplus, le service ne subsista pas ; il avait été organisé à l'origine par les corporations ; les villes y virent une source de profits et tendirent à le monopoliser. Puis la hanse déclina, elle ne sut jamais lier suffisamment ses intérêts commerciaux à ceux du centre et du sud de l'Allemagne. Quand les États du sud entrèrent en rapport avec elle, ce fut au seizième siècle. Ils établirent chacun un bureau postal dans les villes maritimes. Le service si unifié se brisa donc très rapidement, il suivit en somme le sort de la prospérité commerciale des hanséates ; il en était la conséquence, il devait, comme cela arriva, disparaître avec elle.

Il n'en subsiste pas moins que le service postal des villes hanséatiques, plutôt entreprise privée que vrai service officiel, a été le premier service international organisé que l'on rencontre, qui ait été mis à la disposition de tous (1).

(1) Ceci n'est pas admis par tout le monde. Certains auteurs prétendent que les relations postales de la hanse étaient aussi rudimentaires que possible. On trouverait bien de ci de là des services organisés allant des villes maritimes aux villes voisines ou même plus loin, notamment entre Hambourg et la Hollande. Mais il n'y aurait

V

Avec les postes des Taxis, nous allons arriver maintenant à un premier essai de service public international. Ces postes se sont établies en Espagne et en Allemagne dans la première moitié du seizième siècle. De là elles ont rayonné dans toute l'Europe, leur établissement correspond au plus haut degré de puissance de la maison de Habsbourg.

On sait par quelle suite de mariages habiles et d'heureux héritages se constitua l'immense empire des Habsbourg. Charles le Téméraire, duc de Bourgogne, avait laissé à sa fille Marie le duché et le comté de Bourgogne, la Flandre, le Hainaut, le Brabant, l'Artois, presque toute la Belgique et la Hollande actuelles. Louis XI réunit au domaine de la couronne de France le duché de Bourgogne. Tout le reste fut apporté en dot par Marie de Bourgogne à Maximilien I^{er} de Habsbourg qui devint empereur en 1493. Philippe le Beau, leur fils, épousa Jeanne, fille de Ferdi-

pas eu de service vraiment organisé. Le besoin, dit-on, ne s'en faisait pas sentir, le commerce ne se faisait point alors comme de nos jours, les commerçants traitaient de vive voix, ils accompagnaient leurs marchandises. Les ventes et les achats se faisaient dans les foires. Au reste l'activité commerciale était alors beaucoup moindre que de nos jours. (Sartorius, *Geschichte des hanseatischen bundes*, t. II, p. 680; Gallois, *Der hansabund*, p. 201; Worms, *Histoire de la ligue hanséatique*, p. 259; Roux de Rochelle, *Univers pittoresque. Europe*, t. xxxv. *Villes hanséatiques*, p. 256). L'explication donnée est certainement insuffisante, surtout si l'on remarque qu'au moyen âge il n'est pas de corps tant soit peu important (universités, corporations) qui n'ait eu ses messagers. L'opinion de Mathias nous a semblé préférable; elle paraît remonter aux sources, elle émane d'un spécialiste. Pour les autres auteurs, la question a dû leur paraître assez insignifiante; d'ailleurs ils la traitent sensiblement dans les mêmes termes.

nand d'Aragon et d'Isabelle la Catholique qui, par leur union, avaient réuni tous les royaumes espagnols, Naples et la Sicile. L'aîné des deux fils nés de ce mariage, Charles, eut la souveraineté des Pays-Bas dès la mort de son père (1506); il fut roi d'Espagne, de Naples et de Sicile en 1516, à la mort de Ferdinand d'Aragon, et en 1520 élu empereur d'Allemagne. C'était là un terrain merveilleusement préparé pour l'établissement d'une grande institution comme celle des Taxis.

La famille des Taxis est une famille d'origine italienne ; le célèbre poète Torquato Tasso appartenait à une de ses branches restée à Bergame (1). Elle s'était attachée aux empereurs et les avait suivis en Allemagne. De très bonne heure on voit les Taxis s'occuper du transport des correspondances. D'après certains auteurs, ce serait Omodée Tasse qui, en 1290, aurait inventé ou plutôt restauré la poste. En 1440, Roger de Taxis, grand veneur de l'empereur Frédéric III, organisa un service de postes dans le Tyrol et la Styrie pour apporter à l'empereur des nouvelles d'Italie (2). Ce fut son fils François qui fut le véritable fondateur de la poste internationale.

Le premier document où il soit fait mention de François de Taxis est un rescrit adressé par Philippe le Beau à son conseiller de finances, pour lui indiquer qu'il a mis François de Taxis à gages, pour l'établissement d'un service de courriers entre la Hollande, la Flandre, l'Espagne, la cour du roi de France, la cour de l'empereur d'Allemagne

(1) Miger, *Biographie universelle* ; Michaud, au mot *Taxis* ; Mathias, *Ueber posten*, p. 104.

(2) Loeper, *Précis historique sur les postes autrichiennes (Union postale*, 1885, p. 169) ; Rübsam, *Johann-Baptista von Taxis*, chap. I.

et la Gueldre. Cet acte est du 18 janvier 1504 (1). Philippe le Beau venait d'épouser Jeanne la Folle, il avait besoin de communiquer avec ses États des Pays-Bas et avec son père, Maximilien I^{er}. François de Taxis n'était pas formellement autorisé à transporter les correspondances des particuliers. Telle est la première ébauche d'organisation de service international. Il faut ajouter que de ce traité il ressort que, depuis 1500, François était à la tête du service des postes (2).

Dès cette époque, on trouve d'autres membres de la même famille dans les postes, notamment Gabriel à Innsbruck. Après la mort de Philippe le Beau, sous la régence de Marguerite d'Autriche, le service continua dans les mêmes conditions. En 1516, Charles I^{er} devenait roi d'Espagne, il y avait nécessité de réorganiser le transport des correspondances. C'est ce qu'il fit par un traité passé le 12 novembre 1516 (3) avec François de Taxis et son neveu Jean-Baptiste. Cet acte est un véritable traité, et non plus un simple acte unilatéral comme celui de 1506. Il est d'ailleurs sur ce dernier en notable progrès. Le service est augmenté de lignes partant des Pays-Bas sur Vérone, Naples et Rome. La vitesse des courriers est accrue, les émoluments sensiblement réduits. Quant au transport des corres-

(1) V. Rübsam, *op. cit.*, annexe 1, p. 173 et s. On peut consulter du même auteur : *François de Taxis, le créateur de la poste moderne, et son neveu Jean-Baptiste* (*Union postale*, 1891, p. 192 ; 1892, p. 125, 141, 157).

(2) M. Rübsam a victorieusement réfuté dans son livre la vieille opinion qui prétendait que la première poste avait été établie par François de Taxis en 1516, entre Vienne et Bruxelles. C'était là l'opinion de Mathias (*op. cit.*, p. 105).

(3) V. le texte de l'accord dans Rübsam, *Johann-Baptista von Taxis*, p. 215.

pondances privées il n'en est rien dit, mais on peut expliquer la réduction des émoluments par ce fait que déjà les postes des Taxisse chargeaient de ce service (1). Il y a d'ailleurs dans cet acte la constitution d'un véritable monopole postal. Ce monopole ne touchait toutefois aucunement les transports de ville à ville existant antérieurement. Dès l'origine, les Taxis s'occupèrent donc à peu près exclusivement des lignes internationales (2).

Jean-Baptiste de Taxis succéda à son oncle en 1517. Dans un acte de 1520, Charles-Quint le désigne comme « chief et maistre de noz postes, par tous noz royaumes, pays et seigneuries (3). » Les autres membres de la famille participaient aussi d'ailleurs au service postal. Gabriel, fils de Roger I^{er}, paraît dans un acte du 21 juin 1507 comme maître de poste à Innsbruck. Les frères de Jean-Baptiste : Maféo, Séraphin et David, de même. David servit de courrier impérial pendant la guerre de Charles-Quint contre Venise, il fut employé ensuite dans la Flandre. Le 27 février 1514 (4), Maximilien I^{er} avait garanti par écrit à Christophe de Taxis, à son fils Antoine et à ses frères Séraphin, Barthélemy et Jérémie, le service dans les possessions héréditaires de la maison d'Autriche. La charge de maître général des postes d'Allemagne ne devint héréditaire dans la famille qu'en 1615, en vertu d'une concession faite par l'empereur Mathias par lettre féodale du 27 juillet à Lamoral de Taxis. Pour la poste des Pays-Bas la charge devint héréditaire à la même époque (5).

(1) Rübsam, *Johann-Baptista von Taxis*, p. 210 et s.

(2) V. notamment, pour la Belgique, l'article déjà cité de M. Wauters (*Union postale*, 1882, p. 141).

(3) Rübsam, *Johann-Baptista von Taxis*, p. 229.

(4) Rübsam, *ibid.*, p. 200.

(5) Mathias, *op. cit.*, p. 106.

Donc, comme le fait remarquer l'historien allemand Rübsam, auquel nous avons emprunté la plupart de ces détails, dès les premières années du seizième siècle divers membres de cette famille s'étaient fortement implantés dans le transport des correspondances. François de Taxis régularisa et centralisa en quelque sorte le service ; il fut le premier qui conçut l'idée d'un véritable service public international reliant la cour de son souverain avec les autres cours de l'Europe. Les historiens allemands sont di-thyrambiques quand ils parlent de lui. L'un d'eux va même jusqu'à le comparer à Christophe Colomb. Rübsam le traite d'homme de génie, de créateur d'une entreprise gigantesque (1).

Il faut noter cependant que les circonstances de fait eurent là beaucoup d'influence et que les liens de parenté très étroits réunissant les divers Habsbourg furent une des causes de réussite. Puis, par là même que Charles-Quint émit des prétentions à la monarchie universelle, les services des postes organisés par François et Jean-Baptiste de Taxis durent se poser dès le principe en véritables services internationaux, ou, pour mieux dire, en services universels.

D'ailleurs, même après la division de l'empire de Charles-Quint, les Taxis continuèrent à s'occuper des postes dans les différents pays d'Allemagne, d'Espagne ou des Pays-Bas, et c'est vraiment alors qu'on peut parler de service international. De même qu'il y eut union très intime entre les Habsbourg d'Allemagne et ceux d'Espagne, de même il y eut très intime union entre les services des Taxis établis dans ces divers pays.

(1) Rübsam, *Johann-Baptista von Taxis*, p. 1, 2.

« Au commencement du dix-septième siècle, dit Rübsam (1), on trouvait dans presque toute l'Europe d'alors, exception faite de la France et de l'Angleterre, les courriers des Taxis. Dans les Pays-Bas, en Bourgogne (Franche-Comté) et dans le territoire de l'empire d'Allemagne, Léonard I^{er} est grand maître général des postes. Son fils Lamoral est à la tête de la poste impériale de Prague. Charles de Taxis, leur parent, avait le bureau de poste d'Anvers, et Octave de Taxis celui d'Augsbourg, avec la haute surveillance des postes d'Allemagne. Paul, Ferdinand et Lorenzo Bordogna de Taxis participaient à l'administration des postes du Tyrol. Le grand maître des postes d'Espagne et des possessions italiennes en dépendant était don Juan I^{er} de Taxis, et son fils, don Juan II de Taxis de Villamediosa, en 1607. L'emploi de corriero major espagnol à Rome était confié à Antonio de Taxis. Le service des postes à Naples et en Sicile était entre les mains de la famille Capata apparentée à celle des Taxis. »

Il faut ajouter que ces chefs de poste ne se faisaient que fort peu de concurrence, si ce n'est peut-être dans le Tyrol, où il y eut d'assez vives luttes, d'ailleurs vite terminées. Au contraire, ils s'entendaient et concluaient entre eux des traités ; on peut citer notamment celui du 9 février 1542 entre François II, ses frères Raymond et Léonard d'une part et leur oncle Simon, maître de poste à Milan, de l'autre, par lequel ils délimitaient leur domaine d'action particulier et la quote-part des taxes revenant à chacun.

En somme, si on considère tout cela, on acquiert l'idée qu'il y avait là comme une vaste entreprise privée gérant

(1) Rübsam, *La poste internationale aux XVI^e et XVII^e siècles* (*Union postale*, 1893, p. 10).

un service international : quelque chose comme une compagnie internationale de transports officiels postaux.

On aurait pu croire que cette unification n'aurait fait que s'accroître, ce fut tout le contraire qui arriva. En Allemagne, dès le commencement du dix-septième siècle, certains États voulurent avoir leurs postes particulières. Il y eut des luttes parfois très vives entre de petits États allemands et les postes impériales ; celles-ci finalement durent le plus souvent céder : il en fut notamment ainsi en Brandebourg, d'assez bonne heure (1).

En Bavière, il y eut des alternatives ; finalement en 1783, un rescrit de l'électeur rattacha tout le service à son ministère des affaires étrangères. On en arriva au commencement du dix-neuvième siècle à compter dans toute l'Allemagne trente administrations postales indépendantes (2).

En Belgique, il y avait eu dès le début des luttes assez violentes entre le nouveau service et les anciens messagers des corporations et des villes. Ceux-ci auraient voulu réduire les postes royales au transport des seules correspondances internationales. Au dix-huitième siècle, il y avait concurremment les postes royales, les messagers et les voitures publiques transportant des lettres en fraude, malgré les réclamations des princes de Taxis (3).

En Espagne, le privilège des comtes de Villemédiosa fut racheté en 1706 (4).

Ce peu de succès du premier service international, ou, si l'on aime mieux, cet arrêt dans son développement

(1) Franck, *Histoire des postes allemandes* (*Union postale*, 1878, p. 158).

(2) Franck, *ibid.* (*Union postale*, 1878, p. 159).

(3) Wauters, *Les postes belges avant la Révolution française* (*Union postale*, 1882, p. 143, 145).

(4) *Histoire des postes d'Espagne* (*Union postale*, 1882, p. 75).

n'est pas extrêmement difficile à expliquer. Les raisons de l'insuccès sont en quelque sorte les mêmes que celles qui avaient fait le succès de l'institution.

Le service créé par François et Jean-Baptiste de Taxis était en effet devenu un service international beaucoup plus par suite de circonstances accidentelles qu'en exécution d'un plan élaboré d'avance. Il avait été institué pour l'usage d'un souverain ou pour mieux dire d'une famille de souverains répandus aux extrémités de l'Europe. Il ne faut rien exagérer ; si on se reporte à la carte de l'Europe au seizième siècle, on voit l'Espagne, les Pays-Bas, l'Italie du sud, l'Allemagne réunis sous le sceptre du même homme ; tout cela ne fait qu'un État et, à ce titre, la poste des Taxis à son origine ne semble guère différer de la poste royale de Louis XI. Tout au plus peut-on dire que le service de Louis XI se limitait aux frontières de son royaume, tandis que les courriers institués en 1504 et 1516 allaient à la cour du pape et à celle du roi de France. C'était à vrai dire au début le seul aspect international de l'institution.

Il n'en fut plus de même quand l'empire de Charles-Quint fut divisé entre son frère et son fils. Les postes de Taxis subsistant jouèrent dès ce moment le rôle de postes internationales. Mais ce rôle international fut borné au transport des correspondances d'un État ou d'un souverain à destination d'un autre État ou d'un autre souverain. Les Taxis ne parvinrent à peu près nulle part à s'emparer aussi des services internes (1) ; ils n'eurent pas en Europe le monopole du transport des correspondances internationales, puisque les offices de France et d'Angleterre avaient

(1) Les petits États allemands eurent, en effet, toujours une tendance à résister aux empiétements de la poste de Taxis. Franck, *Histoire des postes allemandes* (*Union postale*, 1878, p. 158).

leurs courriers spéciaux. Ils n'arrivèrent même pas en Allemagne à posséder le transport exclusif des correspondances privées ou publiques entre les États allemands (1). Cela tient à deux causes.

D'abord, les services privés à l'intérieur des différents pays existaient depuis longtemps, ils avaient été fondés par des corporations de marchands ou par des communes dans l'intérêt du commerce. Ces messagers n'entendirent pas être dépouillés de leur industrie : de là des luttes, en Belgique surtout ; de là ce résultat que dans ces pays les Taxis s'occupèrent avant tout des lignes à destination des pays étrangers.

En second lieu, il ne faut pas oublier que les seizième et dix-septième siècles sont les époques où les unités nationales se constituent un peu partout. La notion romaine de l'État revient en honneur. Chaque État se considère comme indépendant : on commence à parler de droits essentiels des États et chacun considère que permettre l'immixtion d'un autre dans quelque partie de son organisme administratif, ce serait laisser porter atteinte à son indépendance et à sa souveraineté (2). Cette tendance à l'exclusivisme fut encore augmentée par la conversion au protestantisme des pays allemands. L'église catholique est une institution internationale, son influence est par suite, très souvent, un heureux contrepoids aux tendances à l'État omnipotent. En Allemagne, cette influence disparut.

(1) Le Brandebourg et la Bavière eurent ainsi de bonne heure des courriers spéciaux.

(2) En voici un exemple typique. On voit le canton de Berne déclarer, le 10 février 1675, qu'il n'est pas moins souverain que les autres et qu'il peut bien, en conséquence, avoir un service postal à lui. (*Com-mencement des postes en Suisse, Union postale*, 1883, p. 146, 147).

On conçoit dès lors que tous les petits États allemands aient eu à cœur d'avoir un service postal à eux. Il en résulta, nous l'avons vu, qu'au commencement du dix-neuvième siècle, on comptait en Allemagne jusqu'à trente administrations postales distinctes.

C'est précisément à ce moment que pour la première fois apparaît nettement l'idée de l'unité de l'État allemand ; la conséquence fut qu'au commencement de 1805, comme le remarque Roscher (1), on revint à l'unité de service et au monopole de la famille de Tour et Taxis ; on reconnut que le morcellement précédent nuisait à la rapidité et à la sûreté des communications (2).

Il ne faudrait pas déduire de tout ceci que l'institution de François de Taxis ne présente aucun intérêt, au point de vue du transport des correspondances internationales. Nous avons voulu simplement montrer quelle distance séparerait le service organisé par lui de ce que nous entendons maintenant par service international, ce qui pour nous est synonyme de service unifié et universalisé.

Les postes des Taxis présentent ce très grand intérêt de nous montrer pour la première fois un service s'occupant de correspondances à destination des pays étrangers reconnu comme service officiel. En ce sens il est un progrès sur le service de la hanse qui, du jour où il fut organisé par les villes, déclina et tomba à rien. Son histoire met en présence les deux tendances que l'organisation actuelle a conciliées dans la mesure du possible, à savoir : la tendance de chaque État à ne pas permettre qu'un autre que lui s'occupe de son administration interne et la tendance opposée

(1) Roscher, *Geschichte der national ökonomie in Deutschland*, p. 725.

(2) Les idées étaient encore incertaines cependant. Le Hanovre, la Prusse, le Wurtemberg et en 1808 la Bavière ont des services distincts.

qui, au contraire, pousse à une réglementation uniforme et débarrassée d'entraves dans le but de faciliter les opérations commerciales.

François de Taxis, en organisant son système de courriers, fit œuvre d'homme éminemment pratique ; le traiter d'homme de génie, le comparer à Christophe Colomb, c'est pourtant aller peut-être un peu trop loin (1).

VI

D'après tout ce qui précède, on peut se convaincre que les essais et les idées de service de correspondances internationales datent de loin. Il nous reste pour terminer ce chapitre à essayer de faire un tableau d'ensemble de l'état des relations postales internationales avant le dix-neuvième siècle.

Dès la fin du quinzième siècle, on voit des États conclure de véritables traités de poste, des souverains s'occupent de réglementer le passage des courriers étrangers sur leur territoire. La caractéristique de ces relations, c'est l'ignorance absolue de ce que nous appelons le service de transit. Le courrier qui part d'un pays va jusqu'à destination avec les correspondances à lui confiées, tandis qu'avec le système du transit chaque État organise chez lui le service pour ses correspondances et se charge en outre du transport de celles venant des pays étrangers, soit pour rester chez lui, soit même pour aller plus loin ; le tout sauf règlement de comptes.

L'article 10 de l'ordonnance de Louis XI du 19 juin

(1) Les postes des Taxis ont subsisté jusqu'au XIX^e siècle. Ce n'est que le 13 juillet 1867 que l'administration des postes féodales de Taxis a été réunie à celle de Berlin.

1464 (1) traite de ce point « et afin que notre saint père le pape et autres princes étrangers, avec lesquels Sa Majesté a amitié et alliance... par le moyen desquels le passage est libre à leurs courriers et messagers... » C'était proclamer la liberté de passage de ces courriers; l'article 12 leur ordonne de prendre des passeports; l'article 13 soumet lettres et paquets à une visite « pour connaître s'il n'y a rien qui préjudicie au service du roy et qui contrevienne à ses édits et ordonnances. » Ceci n'est encore qu'un acte unilatéral. Un peu plus tard, en 1525, un décret portugais du 2 août pose une règle analogue, en décidant que les courriers postaux, venant d'Espagne ou d'autres pays d'Europe, ne doivent entrer aucune correspondance sans passer par l'entremise du maître général des postes, et sans payer une taxe (2).

Il n'y avait pas de service de transit, avons-nous dit. Les messagers allaient jusqu'à destination à travers des pays ne relevant pas de leur souverain. En 1533, Charles-Quint réorganisait le service entre les Pays-Bas et l'Espagne. François I^{er} lui proposa de laisser en France le transit des lettres échangées entre les deux pays, à la charge de l'administration française; l'empereur refusa. Comme chaque État devait dès lors avoir affaire aux messagers étrangers, les traités avaient pour but de faire accorder à ceux-ci une certaine protection et, quand c'était possible, l'exemption de droits de douane ou de péages (3).

(1) Isambert, *Anciennes lois*, t. x, p. 484.

(2) *Renseignements historiques sur les postes du royaume de Portugal* (*Union postale*, 1893, p. 3).

(3) Au surplus, déjà au seizième siècle, les relations postales internationales étaient très actives. On peut en juger par de curieux itinéraires postaux de cette époque (*Union postale*, 1889, p. 82, 93).

Au dix-septième siècle, les communications postales se développent encore. En 1601, nous rencontrons un traité passé entre le maître général des postes d'Espagne, don Juan de Taxis, et l'intendant des postes de France, Guillaume Fouquet de La Varenne (1). Aux termes de ce traité, les dépêches d'Espagne pour l'Italie seront portées jusqu'à Irun, d'où le courrier français les transportera à Rome ; mais, à l'avant-dernier relai, ce courrier français remettra les dépêches espagnoles à un convoyeur des postes d'Espagne qui les portera à Rome, tandis que le courrier français continuera sa route avec les dépêches françaises seules. Il en sera de même pour les correspondances à destination de la Flandre (2). Ces dispositions sont à remarquer ; c'est la première fois que l'on voit les lettres et paquets remis à un office intermédiaire qui les transite sur son territoire.

Cela devint vite la règle générale. Nous la retrouvons dans un « accord pour le règlement et la prompte expédition des postes » entre l'Angleterre et les provinces unies des Pays-Bas, du 11 avril 1661 (3). C'est encore un traité passé entre les maîtres des postes : Henri Bischoff, maître des postes d'Angleterre, d'une part, et, d'autre part, les conseillers et bourgmestres d'Amsterdam et Jacob von der Heyden, maître des postes de quelques villes des

(1) *Histoire des postes d'Espagne* (*Union postale*, 1882, p. 73, 74).

(2) En ce qui concerne ces dernières, on cite un autre traité du 15 décembre 1660, décidant que le service français fera le transit des dépêches entre les villes de Paris et d'Irun. Il est spécifié (art. 7.) que les courriers à destination des ambassadeurs seront exempts de droits de port. Ce traité est rapporté dans l'*Union postale*, 1895, p. 145. Il est cité in extenso. D'ailleurs, il est porté comme étant dans le *Recueil* de Dumont, t. vi, 2, p. 280. Nous ne l'y avons pas rencontré.

(3) Dumont, *Recueil*, t. vi, 2, p. 355.

provinces unies. Henri Bischoep se charge du transport maritime entre l'Angleterre et les provinces unies. Il apporte les lettres venant d'Angleterre à Amsterdam et prend celles à destination de l'Angleterre dans les bureaux d'échange. Il est rétribué pour ce service. Par contre, l'office hollandais se charge du transport des lettres d'Angleterre à destination de certains pays d'Europe méridionale ou orientale pour lesquels il a des services organisés ; il lui est payé pour cela un droit de 12 sols par once.

Une indication curieuse se trouve à la fin du traité : le port des lettres pour Amsterdam doit être réglé de façon à ne pas dépasser ce qu'on payait quand les lettres, au lieu de venir par un service direct d'Angleterre, venaient par Anvers. Ceci indique peut-être l'existence d'un traité postal passé antérieurement entre l'Angleterre et les Pays-Bas espagnols.

Un système assez voisin est établi dans un accord du 24 octobre 1669 (1) intervenu entre le marquis de Louvois, grand maître des courriers du roi de France, et les régents d'Amsterdam. Les lettres et dépêches de France sont portées par l'office français jusqu'à Cuypersmeer et là remises aux courriers hollandais. Il n'y a donc pas encore ici transit effectué par les courriers des Pays-Bas espagnols sur leur propre territoire.

Il y avait d'ailleurs d'autres services ; d'après un édit de mai 1630 (2), on constate qu'il existait alors un service de courriers entre Paris et Londres, Bruxelles et Anvers. En 1637, un service régulier de voitures de poste avait été établi entre Lyon et Genève. Ce service était en commu-

(1) Dumont, t. vii, 1, p. 124.

(2) Isambert, *Anciennes lois*, t. xv, p. 350.

nications avec la Savoie et le Piémont grâce à un embranchement partant de Scyssel. Genève était de même en relations postales avec l'empire germanique par le moyen du coche bernois (1).

Les traités postaux allèrent en se multipliant de plus en plus au dix-huitième siècle. En 1701, il y a un traité entre l'office français et l'office espagnol ; entre l'office français et l'office de Tour et Taxis, en 1716 ; en 1741, entre l'office français et l'office napolitain (2).

En France, il y a, à cette époque, des tarifs établis pour les lettres à destination de pays étrangers. Il y en a un très compliqué établi dans une déclaration du 8 juillet 1759 (3). Il ne semble pas y avoir de principe directeur dominant l'établissement des taxes. Au dix-huitième siècle, le principe du transit est à peu près admis ; cependant il y a des exceptions. La France a un courrier spécial entre Lyon et Rome et de même un courrier allant jusqu'à la frontière de Hollande à travers les Pays-Bas espagnols.

En somme, à la fin du dix-huitième siècle, les relations postales internationales étaient déjà très développées, mais encore compliquées, entravées par la multiplicité des services locaux, par les différences de taxations. Nous verrons, en étudiant les précédents directs des traités d'union, combien ces complications et ces difficultés augmentèrent au siècle suivant, si bien que, de toutes parts, on eut le sentiment qu'il fallait sortir d'une situation si compliquée et si nuisible aux intérêts du commerce.

(1) Cf. *Union postale*, 1896, p. 126.

(2) Il faut citer aussi des traités de la France avec la Suisse en 1700 et 1724, et avec l'Angleterre en 1713. (Belloc, *op. cit.*, p. 158, 189, 213).

(3) Guyot, *Répertoire*, v^o Lettre, t. x, p. 467.

CHAPITRE III

Les précédents directs de la constitution des unions universelles.

Nous n'avons vu jusqu'ici que des ébauches de service international, ébauches de deux natures différentes : d'une part des services privés qui, tout en n'étant pas ouverts à tous, s'étendent bien au-delà des frontières d'État; d'autre part des services d'État qui, ayant supplanté et remplacé les précédents, ont été vraiment des services publics, tout en n'étant pas autant que leurs prédécesseurs des services internationaux. Il faut maintenant voir comment ceux-ci ont acquis cette dernière qualité et comment les nombreux caractères que doit avoir tout service pour remplir réellement son but se sont développés.

Le travail d'élaboration qu'il nous faut étudier s'est fait par le moyen des nombreux traités postaux qui se sont succédés dans les trois premiers quarts du dix-neuvième siècle. Ce sont donc ces traités qui vont nous occuper.

Il y a un ensemble de matières sur lesquelles doit nécessairement porter tout traité postal. Il faut d'abord régler le mode de transport; on conçoit que les règles convenues seront différentes suivant qu'il s'agira d'un transport par terre ou d'un transport par mer. Il y a lieu de déterminer ensuite ce qu'il faut comprendre sous le terme de correspondance. Faut-il ajouter aux simples lettres les journaux, les imprimés, les petits colis? Puis comment va s'organiser le service? Les lettres et paquets à destination de l'étranger seront-ils réunis en une dépêche spéciale (transit en dépêches closes) ou bien manipulés isolément (tran-

sit à découvert) ? Il y a autre chose, comment s'effectuera le transit ? On sait que les correspondances en transit sont celles qui viennent d'un pays à travers un autre (pays de transit) pour arriver à un troisième qui est celui de destination. D'autres questions se posent encore. Il faudra fixer les taxes, les partager entre les différents offices, tout en tenant compte du service rendu par chacun.

Enfin il y a des questions juridiques, des questions de responsabilité notamment qu'il s'agira de régler. Voilà très brièvement résumés les objets essentiels de toute convention postale. C'est à propos de tous ces points, et sans d'ailleurs insister très profondément sur chacun d'eux que nous chercherons à montrer le développement des caractères essentiels de tout service postal.

I

Dans la première moitié du dix-neuvième siècle, c'est-à-dire jusqu'à l'adoption à peu près générale de la réforme de Rowland-Hill, les conventions postales ont été nombreuses. Les énumérer serait très long et un peu fastidieux ; il vaut mieux essayer de préciser les tendances générales qui s'en dégagent.

D'abord, de 1802 à 1848, les conventions postales augmentent en nombre d'une manière très sensible. Si nous prenons la France comme exemple, nous voyons en 1802 un traité avec l'Angleterre (1), puis d'année en année des traités sont conclus avec des Etats avec lesquels il n'y avait jusque là aucun accord. Il n'y a pour s'en convaincre qu'à feuilleter les recueils de traités, on voit ces traités postaux occuper chaque année plus de place que la précédente. Au

(1) De Clercq, t. II, p. 576.

surplus les traités conclus avec une puissance entraînent des traités avec d'autres. Quand deux pays, en effet, pour échanger leurs correspondances doivent avoir recours à un troisième qui joue le rôle de pays de transit, il s'ensuit presque nécessairement un traité entre ce dernier et les deux autres. Dans certaines années, il y a une vraie floraison de conventions (1).

En même temps qu'elles se multiplient, les conventions postales prennent de plus en plus le caractère d'actes internationaux. Les premières que nous ayons rencontrées au dix-septième siècle étaient passées entre les chefs de service. Il y avait là un vieux vestige de ce qu'avaient été longtemps les services dirigés par des particuliers et une tendance à considérer les accords postaux comme des accords privés. Les premières conventions du dix-neuvième siècle ont encore ce caractère, elles sont conclues entre chefs de service. Mais il y a une tendance à les considérer comme quelque chose de plus ; c'est ainsi que le traité franco-anglais du 17 mai 1802 est tiré à quatre exemplaires. Cette tendance à faire des conventions postales de véritables accords diplomatiques s'accroît très nettement après 1830. A ce moment, la plupart des traités sont renouvelés, de nouveaux sont conclus. Ceux-là sont de vrais traités, ils sont passés non plus entre les chefs d'offices, mais entre les souverains ; quelques-uns

(1) Il y a comme trois séries successives de traités dans cette période. Il y en a une première série qui sont passés dans les vingt premières années du siècle, les notions postales y sont encore très vagues ; on en trouve une seconde série entre 1830 et 1836. Puis le terme de cette évolution se trouve enfin entre 1843 et 1848. Il ne faudrait d'ailleurs pas prendre cette classification comme absolue. C'est seulement une vue d'ensemble prise d'un peu haut de la masse des relations postales avant l'extension de la réforme de Rowland-Hill.

doivent être ratifiés avant d'être mis à exécution (1) C'est la règle générale en 1848.

La tendance à l'augmentation des relations postales se manifeste d'une autre façon. C'est déjà beaucoup de conclure de nouveaux traités, mais, même dans les rapports avec les pays avec lesquels des traités ont été conclus, il y a moyen de donner de l'intensité à ces relations. On le peut en augmentant le nombre des objets qui peuvent avoir le caractère d'objets de correspondance. C'est ce que font les traités. Aux lettres ordinaires et paquets, comme dit le traité de 1802, s'ajoutent bientôt les lettres chargées ou recommandées (2), puis les journaux, les échantillons (3), puis les lettres recommandées d'office (4).

Il y a une condition essentielle au développement d'un service postal : c'est qu'il soit régulier, rapide et aussi débarrassé d'entraves que possible. La régularité : on la rencontre dans les premiers traités postaux, mais il va de soi qu'elle devient encore plus certaine lorsqu'on commence à se servir de la navigation à vapeur ou des chemins de fer. C'est entre 1830 et 1840 que cela se produit, aussi voit-on les traités s'en occuper (5). Par une consé-

(1) Convention du 30 mars 1836 entre la France et l'Angleterre, art. 16, de Clercq, t. iv, p. 327.

(2) Traité entre la France et la Sardaigne du 28 juin 1817, de Clercq, t. iii, p. 58.

(3) Le traité franco-anglais du 30 mars 1836 donne une énumération particulièrement complète : « lettres, journaux, gazettes, livres, brochures, papiers de musique, catalogues, prospectus, annonces et avis divers imprimés, gravés ou autographiés. »

(4) Conventions franco-bavaroise du 15 mai 1847 (de Clercq, t. v, p. 495) ; franco-belge du 3 novembre 1847 (de Clercq, t. v, p. 557) ; convention entre la Belgique et la Prusse du 23 novembre 1846 (Martens, *N. R. D. G.*, t. ix, p. 398).

(5) C'est dans le traité franco-belge de 1847 que les compagnies de chemins de fer sont pour la première fois citées.

quence nécessaire, les services devenant de plus en plus indispensables, on tend à leur accorder le plus de sécurité possible ; ceci est manifeste pour les services de paquebots-poste (1). C'est dans les traités de cette période que l'on s'occupe pour la première fois de la situation qui doit leur être faite en temps de guerre (2).

En même temps qu'ils deviennent plus réguliers, les services postaux deviennent plus rapides. Cela est un résultat de l'emploi des chemins de fer au lieu des anciens modes de transport. Ce n'est pas tout, les services tendent à se débarrasser des entraves qui les gênaient auparavant. C'est ainsi qu'en matière de taxation, on cherche à éviter les complications tenant à ce que chaque pays a un système différent (3).

(1) Le traité franco-anglais de 1802 parlait des heures d'arrivée et de départ des paquebots, mais sans plus. La situation juridique des paquebots est précisée dans un traité du 14 juin 1833 entre la France et l'Angleterre (de Clercq, t. iv, p. 248).

Les paquebots affectés au service des correspondances, dit l'article 5 du traité franco-anglais de 1833, seront considérés et reçus dans les ports des deux pays comme vaisseaux de guerre.

(2) L'article 18 du traité franco-anglais de 1833 dit qu'en cas de guerre, les paquebots continuent leur service sans obstacle jusqu'à notification faite par l'un des deux gouvernements. Ils auront un délai pour regagner leur port d'attache. Les autres traités de cette période contiennent une disposition identique.

(3) Au début chaque office percevait la taxe correspondant au parcours fait par la lettre sur son territoire, il y a impossibilité d'acquitter la taxe entière au départ ; c'est le système du traité franco-anglais de 1802. Un traité entre la France et les Pays-Bas, du 8 octobre 1808, permet l'acquittement de cette taxe au départ (de Clercq, t. ii, p. 273). Entre 1830 et 1836, les Etats sont divisés en zones suivant lesquelles la taxation varie (Convention entre la France et la Prusse du 25 mars 1836, de Clercq, t. iv, p. 320 ; et deux séries de traités passés par la France avec les divers cantons suisses : décembre 1828, de Clercq, t. iii, p. 474 et s. ; décembre 1832, de Clercq, t. iv, p. 318 et s.). Après 1840, la taxe se fixe

Tout bon service doit tenir compte des droits qu'ont les correspondants de voir leur propriété et leurs correspondances respectées, et aussi du droit qu'à chaque Etat de surveiller plus ou moins étroitement les correspondances qui passent sur son territoire. Dans les conventions de la période dont nous parlons, on commence à se préoccuper de ces idées. C'est ainsi que l'on voit s'introduire les ébauches d'un droit de responsabilité. En cas de perte d'une lettre ou d'un paquet chargé ou recommandé, l'office sur le territoire duquel la perte a eu lieu paiera à l'autre pour dédommager l'expéditeur ou le destinataire suivant le cas une somme de 50 francs (1).

En même temps, les droits de l'Etat sont précisés davantage. Il est entendu que, sur son territoire, chaque Etat a le droit de prohiber le passage de tout envoi de correspondances qui se trouverait violer quelque'une de ses dispositions législatives ou réglementaires (2); cela se trouve dès 1817. Il y a autre chose: chaque Etat, s'il veut exercer

d'après une base kilométrique et d'après un certain poids, généralement 30 grammes par lettre simple. Naturellement il y a lieu à des décomptes entre les administrations. La part qui revient à chacune est indiquée, elle varie avec chaque ligne. Cela allonge indéfiniment les traités.

(1) Dans les premiers traités, la règle est la même, mais pas si explicite. (Traité franco-sarde du 28 juin 1817, de Clercq, t. III, p. 58). Certains offices, celui de Tour et Taxis notamment, ne l'admettaient pas. (Traité du 20 mai 1818, de Clercq, t. III, p. 145).

(2) L'article 7 du traité franco-sarde du 28 juin 1817 porte que les livres et papiers introduits dans un Etat n'y auront cours qu'autant qu'il aura été satisfait aux lois et règlements sur leur introduction et leur circulation dans le pays auquel ils sont destinés. On peut citer aussi les conventions passées par la France avec la Prusse (16 juillet 1817, de Clercq, t. III, p. 73), avec l'Autriche (10 août 1817, de Clercq, t. III, p. 86), avec les Pays-Bas (12 septembre 1817, de Clercq, t. III, p. 105), etc.

son contrôle sur la correspondance qui passe sur son territoire, voudrait bien que celle sortant de chez lui échappe à tout contrôle, surtout de la part des Etats dont elle ne fait que traverser le territoire. De là, la généralisation du transit en dépêches closes (1) qui est accepté à peu près par tous les offices. A cette idée de l'exercice par chacun des Etats de sa libre activité, il faut rattacher aussi la franchise de la correspondance diplomatique mentionnée pour la première fois dans un traité de 1843 (2).

En somme, dans cette première période, la plupart des caractères que doit avoir tout service postal commencent à s'ébaucher. Pour pousser cette ébauche plus profondément, il fallait une autre réforme. Ce fut celle de Rowland-Hill.

II

Du jour où les services d'Etat se sont substitués aux services des particuliers pour le transport des correspondances, il a dû résulter de cette substitution, comme conséquence à peu près nécessaire, que ces services d'Etat seraient plus utiles que leurs prédécesseurs. Or, ceux-ci avaient ce très grave inconvénient de ne pas être, officiel-

(1) Dans ce transit les lettres sont remises par l'office expéditeur dans un sac clos que les pays de transit ne peuvent pas ouvrir, ni contrôler par conséquent.

(2) C'est dans une convention franco-brésilienne du 21 novembre 1843 (de Clercq, t. v, p. 126) qu'il est parlé pour la première fois de la valise diplomatique. L'article 10 spécifie les dimensions de cette valise ; elle doit contenir les correspondances officielles destinées à l'ambassadeur et aux consuls et est introduite en franchise. La franchise est aussi accordée aux correspondances officielles adressées aux consuls et autres fonctionnaires de l'un des Etats se trouvant dans l'autre.

lement du moins, des services publics, mais au contraire des services exclusifs.

Les services d'Etat ont dû avoir cette qualité de services publics. En droit, ils l'eurent immédiatement ; pratiquement il n'y eut presque rien de changé. Les services d'Etat ne furent point en effet publics de fait, parce qu'ils étaient trop chers et beaucoup trop compliqués.

La cherté empêchait d'en user nombre de personnes qui sans cela l'eussent fait. Quant à la complication, elle venait du mode d'établissement des taxes surtout. Celles-ci variaient à la fois proportionnellement au poids de la lettre et proportionnellement à la distance, si bien que peu de gens pouvaient savoir d'avance le prix de la lettre qu'ils se proposaient d'envoyer. Si on ajoute à cela que la taxe devait être acquittée directement au bureau de départ, on a une idée des lenteurs qu'entraînait un pareil système. Tout cela empêchait beaucoup de personnes de correspondre.

D'ailleurs, bien qu'il parût au premier abord assez logique, puisque la rémunération d'un travail doit varier avec la peine et l'effort déployés, le mode d'établissement des taxes n'était que peu justifiable. Le travail de manipulation n'augmente pas régulièrement comme le poids de la lettre ; il est inexact de dire qu'une lettre de 7 gr. 1/2 occasionne un travail de manipulation moindre qu'une lettre de 15 grammes ; la différence est ici parfaitement insignifiante. Quant à la distance, les frais de transport n'augmentent pas non plus dans la même proportion qu'elle (1). Les frais les plus lourds sont ceux d'ad-

(1) Il y a plus : comme le fait remarquer M. Leroy-Beaulieu (*Traité de science financière*, 6^e édit., t. I, p. 613), la plupart des offices ont passé avec les compagnies de chemins de fer des traités aux termes

ministration, de personnel, et ceux-là existent même pour les transports très courts.

En réalité, le seul avantage de ce système consistait en ce qu'il était très lucratif, et cela expliquait aussi l'élévation des taxes. Or c'est là une considération qu'il ne faut point faire intervenir. Quand l'État un peu partout s'est chargé du transport des lettres, il ne l'a pas fait pour s'enrichir (1), mais bien pour accomplir un service qui, s'il était resté abandonné aux particuliers, aurait été moins bien, ou même très mal, en tout cas bien moins complètement rendu. Il n'est d'ailleurs pas prouvé que les bénéfices diminuent quand la taxe des correspondances baisse ; c'est bien plutôt le contraire qui est vrai, le nombre des correspondances augmentant d'autant plus que la taxe est moindre.

Quoi qu'il en soit, l'ancien système de taxation entraînait des complications interminables, nécessitait des comptes sans fin et entravait le développement des relations. Cela était surtout frappant en Angleterre où les principes avaient été poussés à l'extrême. On en aura une idée si on remarque par exemple que la lettre composée de deux feuilles de papier payait taxe double de celle payée par une lettre n'en contenant qu'une. Dans ce même pays, des franchises étaient d'ailleurs accordées à un très

desquels le transport des correspondances sur les réseaux de voies ferrées est gratuit.

(1) Du moins dans la généralité des cas, car dans certains États le gouvernement ne monopolisa à son profit le service des postes que pour en tirer des bénéfices. Ceci s'est passé dans les villes hanséatiques. En tous cas, dans nos idées modernes, l'État ne se charge plus de la poste pour s'enrichir, mais bien pour remplir un véritable service d'intérêt général.

grand nombre de personnes, tout le monde fraudait plus ou moins le trésor (1).

Ce fut pour remédier à ces inconvénients que Rowland-Hill proposa, dans un opuscule paru en 1837, d'admettre un tarif uniforme pour toutes les correspondances à l'intérieur de la Grande-Bretagne, pesant un certain poids. La taxe devait être d'un penny (0 fr. 10). La proposition fut fort bien accueillie par le public, mais froidement par l'administration. Cependant il s'organisa un mouvement d'opinion tel que le gouvernement se décida à faire un essai. En 1839, la taxe était réduite uniformément à 4 pences, et le 1^{er} janvier 1840 à un penny. En même temps, on admettait l'affranchissement préalable au moyen de timbres-poste (2).

D'Angleterre, la réforme s'étendit assez vite au continent, ce ne fut pas d'ailleurs sans discussions. On objectait la diminution très sensible de recettes éprouvée par l'office anglais qui en effet avait peut-être été un peu trop brusquement (3).

En France, la réforme fut proposée sous Louis-Philippe en 1844, elle fut repoussée par la Chambre où les voix se partagèrent en deux fractions égales. Le gouvernement issu de la révolution de février 1848 la proposa de nouveau et la fit adopter par une loi du 30 août 1848. La réduction de taxe ne fut pas d'ailleurs aussi sensible qu'en Angleterre, la taxe d'affranchissement fut fixée à 0 fr. 20; elle devait être relevée à 0 fr. 25 quelques années après.

(1) *Le penny post* (Union postale, 1879, p. 194).

(2) Cette dernière idée était due à un peintre anglais, Mulraedy, qui avait imaginé et soumis au gouvernement britannique une enveloppe munie d'un dessin représentatif du port payé.

(3) Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, t. 1, p. 619.

Les autres offices d'Europe agirent de même ; quelques-uns procédèrent progressivement en divisant d'abord leurs territoires en zones, dans chacune desquelles on percevait un tarif uniforme.

L'adoption de la réforme de Rowland-Hill a eu de grosses conséquences. D'abord elle a contribué à mettre les services à la portée de tous. Du jour au lendemain, en Angleterre comme en France, le nombre des lettres s'accrut dans des proportions considérables. Elle rendit en effet les services postaux moins chers et plus simples. Moins chers, car la taxe se trouva sensiblement baissée, la preuve en est dans ce fait que les budgets postaux subirent un léger fléchissement. Plus simples, car toute personne put savoir sans peine le prix d'affranchissement d'une lettre pour un endroit déterminé. On put d'autre part acquitter ce prix immédiatement sans difficulté ni perte de temps. La création du timbre-poste n'a pas été en effet, dans cette réforme, la partie la moins utile, elle a permis une économie de temps considérable, et pour les particuliers, en leur permettant de payer eux-mêmes les droits, et pour les administrations, en simplifiant ou supprimant toute une partie de leur comptabilité.

A côté de cette première conséquence, il y en eut d'autres. Le nombre de lettres augmentant, à l'intérieur de chaque État, augmenta aussi dans de très sensibles proportions, dans les relations internationales. On ressentit par suite plus vivement les inconvénients du manque d'uniformité. En outre, par suite de l'admission de la réforme de Rowland-Hill, à peu près partout on dut procéder à la refaction de la plupart des traités postaux, ou, du moins, à la modification des traités existants pour les mettre d'accord avec le nouveau système.

Somme toute, cette réforme, bien qu'ayant un caractère purement interne, a eu cependant une grande influence sur les relations postales internationales. On l'a dit très excellemment au lendemain de la mort de Rowland-Hill (1) : « Il n'est pas facile de donner une idée bien claire des résultats de l'œuvre de Rowland-Hill. Pour bien comprendre tout ce que cet homme éminent a fait pour l'humanité, il faut se rappeler que tous les pays civilisés du monde ont plus ou moins adopté son système, et que les communications ont été rendues si sûres, si rapides et si peu coûteuses que le voyageur lointain, l'émigrant, l'exilé même sent que ceux qu'il a laissés derrière lui au foyer domestique sont en quelque sorte encore auprès de lui. Personne, en effet, n'a contribué autant que Rowland-Hill à rapprocher les nations et à faire du genre humain une seule et même famille. »

III

Reprenons maintenant la suite des perfectionnements apportés aux services postaux dans les relations internationales dans la période qui s'écoule de 1848 à 1874.

Il y a là deux facteurs de progrès qui dominent tout le reste : l'adoption de la réforme de Rowland-Hill et le succès de l'école libre-échangiste.

Grâce à l'adoption de la réforme de Rowland-Hill, les taxes ont été simplifiées et abaissées, aussi le nombre des correspondances s'est accru d'une façon très sensible à l'intérieur de chaque Etat. Il en a été de même dans les relations internationales. Cela contribue à la conclusion de nouveaux accords avec des puissances jusque là

(1) *Times* du 28 août 1879 (*Union postale*, 1879, p. 220).

restées isolées (1). Cela explique aussi la réfection des anciens traités et les simplifications qu'on y rencontre en matière de taxes et d'affranchissement. D'une manière générale on peut dire que les taxes dans les rapports entre deux Etats sont désormais uniformes ou du moins ne varient que suivant deux zones (2).

D'autre part on simplifie les relations de comptabilité. La France, longtemps récalcitrante à toute modification sur ce point, admet enfin, en 1872 dans un traité avec l'Allemagne, que chaque office garde les taxes par lui perçues; il faut ajouter que ce n'est pas sans difficulté ni sans une très vive opposition (3). Ce traité de 1872 est lui-même suivi d'un certain nombre d'autres passés à peu près sur

(1) De 1848 à 1870, on rencontre pour la première fois des conventions de la France avec l'Espagne (1^{er} avril 1849, de Clercq, t. v, p. 624); avec la Suède (1^{er} septembre 1854, de Clercq, t. vi, p. 464); avec les Etats-Unis (2 mars 1857, de Clercq, t. vii, p. 216); avec le Danemark (27 mai 1867, de Clercq, t. ix, p. 714).

(2) Il n'y a généralement qu'un tarif unique pour la lettre simple, sans qu'on ait à tenir compte de la distance parcourue. L'unité de poids dans les conventions passées par la France est généralement de 7 grammes 1/2 pour la lettre simple. La taxe augmente ou double quelquefois à partir de 15 grammes. On peut d'ailleurs constater dans les traités passés entre 1860 et 1870 une notable diminution dans le prix des taxes. On peut s'en rendre compte en rapprochant deux conventions entre la France et l'Espagne (de Clercq, t. v, p. 624; t. vii, p. 624).

(3) Jusque là les décomptes pour le partage des taxes se faisaient suivant une proportion une fois établie. L'office français avait d'ailleurs une règle qu'il appliquait toujours : elle consistait à percevoir au moins autant pour sa part dans le transport d'une lettre internationale que ce qu'il percevait dans le transport d'une lettre à l'intérieur. On reprocha à la convention de 1872 cet abandon des anciennes traditions, on dit qu'elle allait préjudicier aux intérêts du trésor, qu'elle était honteuse (*Officiel*, 1872, séance du 15 mai 1872, p. 3215 et s. Discours de M. Horace de Choiseul).

les mêmes bases, et la plupart inaugurant des régimes conventionnels entre les Etats qui les signent (1).

A côté de l'influence de la réforme de Rowland-Hill, il faut placer l'influence des traités de commerce, ou, pour être plus précis, l'influence de la théorie libre-échangiste.

Il y a au commencement du second empire une tendance très marquée à supprimer les gênes et les entraves à l'échange international, à abaisser ou à supprimer les droits de douane, à favoriser autant que possible l'échange universel en supprimant les frontières économiques. Sans discuter ici sur le point de savoir si le libre-échange est bon ou mauvais, ce qui n'est d'ailleurs pas une question à laquelle on puisse donner une réponse générale, on doit reconnaître qu'il a eu cette conséquence d'activer encore les relations commerciales et leur développement. De là le développement des traités de commerce, de là le développement encore plus grand des relations de correspondance ; de là aussi l'extension du nombre d'objets qui peuvent être transportés par les services postaux, colis, articles d'argent, etc. (2) ; de là, enfin, peut-être la ten-

(1) Conventions de la France avec la Russie (1^{er} novembre 1872, de Clercq, t. xi, p. 41) ; avec la République orientale de l'Uruguay (10 janvier 1874, de Clercq, t. xi, p. 116) ; avec le Pérou (29 septembre 1874, de Clercq, t. xi, p. 239).

(2) On admet généralement, comme pouvant être transportés par la poste, les échantillons, les paquets, les journaux, puis même les titres au porteur et, à l'occasion de l'admission de ces derniers, un nouveau droit de responsabilité se fait jour. Aux environs de 1865, l'échange des mandats de poste entre dans le service international (Traité passé par la France avec la Prusse, 3 juillet 1865, de Clercq, t. ix, p. 319 ; avec le Luxembourg, 28 janvier 1868, de Clercq, t. x, p. 58). On facilite de même l'envoi de papiers d'affaires en réduisant la taxe d'affranchissement (Convention franco-bavaroise du 17 octobre 1867, de Clercq, t. ix, p. 75).

dance à l'abaissement des taxes déjà activée par le système de Rowland-Hill.

Pour le reste, les droits des correspondants sont eux aussi précisés. C'est en matière de responsabilité que cela se produit, surtout quand il s'agit d'objets ayant une valeur pécuniaire importante. C'est le cas pour les lettres chargées : leur perte entraîne paiement d'une indemnité de 50 francs par l'un des offices à l'autre ; on indique en outre dans quels cas chacune des administrations participantes au transport est responsable (1). De même, pour les lettres avec valeur déclarée. L'expéditeur, moyennant une surtaxe qui varie, peut déclarer le montant des valeurs qu'il envoie. Il a droit au remboursement intégral jusqu'à concurrence d'un maximum de 2.000 francs en cas de perte de l'envoi (2).

(1) Un traité franco-suédois du 1^{er} septembre 1854 (de Clercq, t. vi, p. 461) est très explicite sur ce point.

(2) Conventions passées par la France avec la Prusse (9 juillet 1861, de Clercq, t. viii, p. 306) ; avec l'office de Tour et Taxis (23 novembre 1861, de Clercq, t. viii, p. 324) ; avec la Bavière (9 mars 1863, de Clercq, t. viii, p. 579) ; avec la Belgique (28 février 1865, de Clercq, t. ix, p. 183) ; avec la Suisse (22 mars 1865, de Clercq, t. ix, p. 207) ; avec Bade (27 novembre 1867, de Clercq, t. ix, p. 784). — Il faut ajouter que la responsabilité cesse dès que le destinataire a remis un reçu à l'administration. En cas de paiement d'indemnité l'administration qui a payé est subrogée à tous les droits de la partie lésée. Notons encore que les conventions spécifient que le paiement sera fait à l'envoyeur et, à son défaut seulement, au destinataire. Cette dernière disposition se retrouve toujours à partir de cette époque, même pour les lettres simplement recommandées. Il y a là une indication d'une précision qui s'est faite dans les idées. Admettre en principe que l'indemnité sera payée à l'envoyeur, c'est reconnaître implicitement que celui-ci reste propriétaire de la lettre jusqu'à sa remise au destinataire (Conventions franco-belge du 3 décembre 1857, de Clercq, t. vii, p. 346, et franco-prussienne du 21 mai 1858, de Clercq, t. vii, p. 291).

Quelques conventions admettent la possibilité, pour l'expéditeur d'une

Pour le reste, il n'y a rien de nouveau dans les traités de cette période. Tout au plus peut-on noter l'adoption à peu près générale du transit en dépêches closes, et c'est tout. Les droits de chaque État ont été suffisamment précisés dans les conventions antérieures; on se contente de recopier les clauses de ces traités où il en est question, ou bien on renvoie à chaque législation.

IV

Les relations postales se sont donc prodigieusement développées pendant les trois premiers quarts du dix-neuvième siècle. En 1874, à la veille du congrès de Berne, les divers services postaux ont la plupart des caractères qui sont nécessaires à leur bon fonctionnement dans l'intérêt général.

Les services postaux tendent de plus en plus à s'universaliser en ce sens que leurs rapports mutuels sont de plus en plus réglés par des conventions. Nous en avons une preuve dans le développement des traités. Depuis longtemps ces services sont en outre réguliers et très sûrs; mais, la rapidité ayant augmenté d'une façon très notable dans le courant du siècle, ils sont devenus presque permanents. A côté de cela les droits des particuliers vis-à-vis des administrations et ceux des administrations les unes vis-à-vis des autres se sont eux aussi précisés.

lettre chargée avec ou sans valeur déclarée, de se faire envoyer un avis de réception, après la remise au destinataire, moyennant une légère surtaxe (Conventions entre la France et la Suisse, 22 mars 1865, de Clercq, t. ix, p. 207; entre la France et les Pays-Bas, 22 janvier 1868, de Clercq, t. x, p. 23).

Toutes ces dispositions sont intéressantes, car elles ont à peu près passé dans les traités d'union postale.

Malgré tout, les relations postales internationales sont encore très difficiles. Cela tient d'une part à ce que beaucoup de simplifications faites dans les services internes n'ont point encore passé dans les relations internationales. Il y a des différences de tarifs, des comptes sans fin à établir entre les offices. On retrouve dans les relations internationales les mêmes difficultés que dans les relations internes avant la réforme de Rowland-Hill.

D'autre part, malgré de très nombreuses et très sensibles réductions, les taxes sont encore très élevées. Elles ont aussi cet autre inconvénient qu'elles sont à peu près impossibles à connaître du public, les employés eux-mêmes ne s'y reconnaissent pas toujours. Ajoutez à cela que les administrations, encore très attachées à l'idée que le service postal est une source de bénéfices, prétendent percevoir un prix de transit d'abord, puis une partie du prix d'affranchissement de chaque lettre. De là entre les administrations des décomptes absolument interminables.

Cette dernière idée tend cependant à disparaître. A ce point de vue le traité franco-allemand de 1872 ne manque pas d'intérêt ; il établit que les taxes perçues par chaque office seront gardées par lui, c'est supprimer du coup les décomptes. Quant au transit, il est gratuit pour les lettres transitées à découvert et payé au poids pour le transit en dépêches closes. Or les principes de l'office français étaient exactement contraires (1). Ce qui accentue encore l'im-

(1) « L'office français, dit M. de Fourtou dans la discussion du traité, avait deux principes invariables : le premier, c'est que le port d'une lettre internationale rapporte à l'office français une somme au moins égale à celle que lui rapporterait le port de cette lettre de l'intérieur pour l'intérieur ; le deuxième, c'est que les ports dans le partage des taxes internationales doivent être proportionnels au service rendu. »

portance de ce traité, ce sont les discussions très vives auxquelles son approbation donna lieu à l'assemblée nationale et les déclarations faites par ses défenseurs. « Le service postal, déclara le rapporteur de la loi, a avant tout pour but de faciliter le mouvement des affaires. » M. de Rémusat dit dans le même sens que les conventions postales ont pour but d'établir la circulation internationale des correspondances, de la rendre la plus étendue et la plus facile possible, et surtout la plus économique, et qu'elle doivent avoir pour résultat le bon marché (1).

Malgré les simplifications considérables établies par ce traité et ceux qui le suivirent, les relations internationales n'endemeuraient pas moins fort compliquées. Une chose en somme leur manquait, c'était l'uniformité des principes régissant les services postaux dans les différents pays. Sans doute l'uniformité absolue n'est guère possible du moins tout d'un coup. Il n'est pas possible de décider que, du jour au lendemain, tous les offices postaux seront réglés par une législation uniforme, qu'ils appliqueront exactement les mêmes taxes et suivront les mêmes règlements. Une telle décision risquerait fort de demeurer lettre morte. Les services postaux ne peuvent point être organisés partout de même. Il faut tenir compte et des différences de civilisation, et des différences de mœurs ou d'usages, et même des différences de climats et d'installations matérielles.

Il n'en reste pas moins que, sur un grand nombre de points, par suite des rapprochements entre offices résultant de l'augmentation des traités postaux, l'établissement

(1) *Journal officiel* de 1872, séance du 15 mai, p. 3215 et s. — Dans le même sens un article de M. Leroy-Beaulieu, *Journal des Débats*, 15 mai 1872.

de règles communes s'imposait. Il fallait aux services postaux l'uniformité, ce fut l'œuvre des traités d'union postale de la leur donner.

CHAPITRE IV

La constitution de l'union postale universelle.

On a vu dans le chapitre précédent les principes qui se dégagent de l'ensemble des traités postaux du dix-neuvième siècle. Il faut maintenant étudier la constitution même du traité d'union, les tentatives qui l'ont précédé, le traité de Berne et les modifications qu'il a subies.

I

L'idée d'une union postale universelle est due, paraît-il, à un Danois, M. Michaëlsen, qui l'aurait émise pour la première fois en 1859. Il aurait proposé, dès cette époque, la réunion d'un congrès des puissances européennes, devant décider entre autres choses l'abolition des taxes de transit et l'institution d'une taxe unique due par l'expéditeur. M. Michaëlsen présenta un projet en vue de la conférence de 1863, ce projet n'aboutit pas. Il en fut de même d'un autre envoyé par lui en 1868 dans les divers pays d'Europe (1).

Au surplus, depuis un certain temps déjà, quelques-uns des principes qui furent repris par le congrès de Berne avaient déjà été appliqués dans l'union postale austro-allemande constituée par le traité du 6 avril 1850.

(1) *Mémorial diplomatique*, 1891, p. 178.

Depuis la constitution du Zollverein allemand, l'unification commerciale s'était faite, en effet, entre les petits Etats allemands ; les relations s'étaient très développées, et par suite les envois de correspondances. Or il y avait à ce moment, en Allemagne, une trentaine d'administrations postales distinctes ayant chacune leur tarif de taxation et de transit. C'est dire qu'il devait en résulter une extrême complication. L'unification s'imposait.

En 1848, une conférence des administrations postales allemandes avait lieu à Dresde ; elle n'aboutit pas ; il en fut de même d'une assemblée nationale allemande qui se tint à Francfort-sur-le-Mein. La Prusse prit alors l'initiative du mouvement, elle arriva à conclure le 6 avril 1850 un traité avec l'Autriche. La Bavière, la plupart des petits Etats allemands et l'office de Tour et Taxis adhèrent à ce traité, qui constitua ainsi ce que l'on appelle l'union postale austro-allemande.

Ce traité du 6 avril 1850 établissait une base unique de taxation ; il n'y avait pas unification complète cependant, car les tarifs variaient suivant certaines zones. Il posait le principe que tous les pays adhérents formaient, quant à l'échange et à la distribution des lettres et objets de messagerie, un territoire unique. C'est l'idée directrice de la constitution de l'union universelle. Seize administrations adhèrent à l'union postale austro-allemande. Elle cessa en 1867 lors de la création de la confédération de l'Allemagne du Nord ; elle n'avait plus alors en effet de raison d'être, car, aux termes de la nouvelle confédération, il n'y avait plus qu'une administration postale unique (1). Cette

(1) Franck, *Histoire des postes allemandes, Union postale*, 1878, p. 152 ; Otto Dambach dans le *Handbuch de Holtzendorff*, t. III, p. 317 et s.

union est très intéressante, car elle a posé les règles qui en 1874, à Berne, furent reprises et développées.

Malgré l'unification faite par la constitution de cette union, malgré les simplifications et les améliorations apportées par les traités, les communications postales restaient encore très difficiles et très coûteuses. La plupart des États avaient bien adopté l'unité de taxe, mais la base de ces taxes variait avec les pays (1). Les frais de transit étaient très lourds, certains pays profitant de leur position géographique pour les élever d'une façon excessive. Il en résultait que, suivant la voie prise, le prix d'affranchissement variait dans d'assez notables proportions. En tous cas les taxes étaient difficiles à établir. Pour les lettres expédiées entre certains pays, elles s'obtenaient en additionnant quatre éléments différents. Les frais de transit supportés par les correspondances avec les pays d'outre-mer étaient excessifs (2). Tout cela gênait énormément le commerce, arrêtait les transactions et nuisait au développement des affaires.

II

L'initiative d'une réforme vint des États-Unis. En 1862, le secrétaire d'Etat aux affaires étrangères des États-Unis d'Amérique du Nord envoyait aux différentes administrations une circulaire ; il y joignait un rapport du postmaster

(1) En Allemagne, par exemple, la base de la taxe était le poids d'un loth, en France de 10 grammes, en Belgique de 15 grammes, en Espagne de 7 grammes $1/2$, en Angleterre d'une demi-once. Hugo Weithase, *Geschichte des Wellpostvereins*, chapitre 1.

(2) Par exemple une lettre de Berlin aux États-Unis coûtait 148 pfennigs, de Berlin à la côte occidentale de l'Amérique du Sud, 248 pfennigs. Weithase, *loc. cit.*

général Blain, exposant combien de graves difficultés pourraient être levées par le moyen d'un accord international et montrant l'utilité de cet accord à tous les points de vue. Le secrétaire d'Etat proposait en conséquence la réunion à Paris d'une commission internationale de délégués destinée à élucider certaines questions (1).

Bien qu'en contradiction absolue avec les règles suivies par un certain nombre d'offices, la proposition des Etats-Unis fut cependant favorablement accueillie, et la commission internationale des postes commença ses travaux à Paris le 18 mai 1863. Elles les continua jusqu'au 9 juin. L'administration française avait rédigé un sommaire comprenant 34 questions, qui servit de thème aux discussions (2).

Dès le début le caractère de la commission fut très nettement spécifié par M. Vandal, directeur des postes de

(1) Ces questions étaient présentées dans le rapport du postmaster. On peut les grouper sous les cinq points suivants : 1° Uniformité dans le choix du poids base de la taxe ; uniformité de la taxe ; 2° uniformité autant que possible de taxe de transit et calcul des frais de transit par terre et par mer sur une base uniforme ; 3° conservation par chaque office des taxes par lui perçues et suppression des décomptes ; 4° réglementation des droits de chaque pays en ce qui touche le choix des voies de transit ; 5° introduction des mandats à ordre dans les comptes internationaux. On voit combien l'idée d'uniformité avait fait de progrès de 1848 à 1863 (Commission internationale des postes, Documents officiels, annexe à la première séance).

(2) Ces 34 questions portaient sur les points suivants : objets transportés par la poste (1 à 4) ; système d'affranchissement (4 à 15) ; lettres chargées avec ou sans déclaration de valeur (15 à 18) ; rapports entre administrations sur le choix des voies et l'admission des lettres non affranchies (18 à 20) ; suppression des comptes de change (22 à 25) ; correspondances réexpédiées ou mises au rebut (25 à 31) ; mandats-poste (31 à 34). (Commission internationale des postes, annexe à la première séance).

France. « Si je comprends bien, messieurs, disait-il, la mission qui nous réunit, cette mission a pour objet non de discuter ou de régler certains faits pratiques qui appartiennent au domaine de la négociation, et pour lesquels nous sommes, d'ailleurs, sans pouvoirs, mais de nous mettre d'accord ou au moins de discuter certains principes généraux, certaines doctrines spéculatives, que nous nous efforcerons de faire prévaloir plus tard, dans l'intérêt bien entendu du public et du trésor de nos gouvernements respectifs. »

La commission n'aboutit donc qu'à un échange de vues et à une déclaration de principes théoriques ; c'était là son unique but. Les discussions sont cependant intéressantes ; on y voit l'opposition entre les vieux principes en matière de service postal et les nouveaux. On voit par exemple le délégué de la Prusse déclarer que, quand l'intérêt du public se trouve en opposition avec celui de l'administration, l'intérêt du public doit prévaloir (1). Par contre, les délégués français, fidèles aux traditions de leur office, cherchent encore principalement dans le service postal une source de revenus pour l'Etat. Cela se manifesta surtout quand on discuta la question des taxes de transit. Les délégués italiens déposèrent une proposition tendant à en faire proclamer la gratuité ; les délégués français objectèrent sans grande raison d'ailleurs l'incompétence de la commission sur ce point et se retirèrent (2). Un peu plus tard ils déclarèrent que le transit devait être rémunéré proportionnellement au service rendu (3).

(1) *Commission internationale des postes*, p. 49.

(2) *Commission internationale des postes*, p. 83 et s. La proposition ne fut d'ailleurs pas adoptée.

(3) Cela se produisit quand il s'agit de fixer le prix du transit en dépenses closes. La sous-commission proposait de décider que la taxe de

On insista sur le droit de contrôle de chaque Etat. Un délégué demandait que l'on dit formellement que chaque Etat se réservait le droit de prohiber l'introduction ou la circulation sur son territoire d'objets n'ayant pas satisfait aux lois et décrets le concernant d'après sa législation. Il lui fut répondu par le délégué français que cette réserve se trouvait dans tous les traités postaux passés par la France et qu'elle était de droit (1).

Sur une autre matière, en ce qui concerne le droit à indemnité, on proposa de déclarer les administrations irresponsables au moins dans la plupart des cas, mais cette proposition n'eut pas de succès (2).

Les travaux de la commission aboutirent, nous l'avons dit, à une déclaration de principes théoriques. On y voit d'ailleurs assez développés les principaux caractères de tout service postal : extension du nombre des objets transportés ; simplification en matière de taxation, la taxe doit être établie autant que possible d'après un même étalon de poids basé sur le système décimal, les prix de transit doivent être abaissés (3), les décomptes supprimés ou tout

transit serait au plus de la moitié de la taxe interne du pays transitant et qu'elle pourrait être moindre pour les pays de peu d'étendue. Cet esprit fiscal des délégués se manifesta encore dans la longue et confuse discussion qui s'engagea sur le poids à prendre comme base de la taxe (*Commission internationale des postes*, p. 115 et s., 103 et s.).

(1) *Commission internationale des postes*, p. 49 et s.

(2) Le délégué italien dit qu'il vaudrait mieux n'allouer aucune indemnité pécuniaire, le préjudice étant, dans le cas de perte de lettre chargée sans valeur déclarée, impossible à apprécier. La commission ne partagea pas cette opinion. (*Commission internationale des postes*, p. 64 et s.).

(3) La taxe de transit doit être fixée à la moitié de la taxe interne. En outre le prix du transport par mer des correspondances ne doit pas dépasser le montant de la taxe dont sont frappées les correspondances pour les pays à destination desquels les transports sont effectués.

au moins simplifiés ; maintien des règles de responsabilité (1).

Malgré cela, nulle part on ne voit admise l'idée d'unité de territoire postal que nous avons rencontrée dans le traité austro-allemand de 1850 et que nous retrouverons dans le traité de Berne.

La commission internationale de 1863 eut cependant une grande influence. Les principes établis par elle passèrent pour la plupart dans les traités qui suivirent ; elle montra en outre que les intérêts des administrations n'étaient pas si inconciliables, ni l'entente si impossible, qu'on aurait pu le croire jusque là.

III

Bien que les principes proclamés par la commission internationale de 1863 fussent adoptés dans les années qui suivirent par la plupart des offices, certains de ces derniers, comme l'office français, restaient obstinément attachés à leurs anciennes traditions. Il fallait pour aboutir à une vraie réforme autre chose qu'une déclaration de principes ayant seulement la valeur d'un simple conseil.

Ce fut de l'Allemagne que vint, en somme, la véritable initiative d'une réforme radicale. L'union austro-allemande avait fonctionné à la satisfaction de tous ; elle avait fort bien concilié les intérêts postaux des divers pays et montré combien une telle union était capable d'as-

(1) C'est la règle ordinaire que l'on adopte : En cas de perte d'une lettre chargée ordinaire, il doit être remboursé 50 francs par l'office sur le territoire duquel la perte a eu lieu et dans le service duquel il a été versé une prime d'assurance à son profit. Le remboursement est intégral en cas de perte de la lettre avec valeur déclarée.

surer la vie et l'extension du commerce, tout en simplifiant les services.

A la tête de l'administration des postes de la Prusse, puis, à partir de 1866, de l'administration postale de la Confédération de l'Allemagne du Nord, se trouvait, en outre, un homme qui eut sur la constitution de l'union de Berne une grande influence, le docteur Henri Stéphan (1).

En novembre 1868, le docteur Stéphan publiait dans le *Postamtsblatt*, journal officiel des postes de l'Allemagne du Nord, un mémoire posant les fondements d'un traité pour la constitution d'une communauté universelle des moyens de communication. Le projet visait non seulement les Etats européens, mais aussi les autres (2).

Le mémoire demandait la réunion d'un congrès chargé, celui-là, d'élaborer, non plus seulement une déclaration de principes théoriques, mais des règles positives, et d'aboutir à la conclusion d'un véritable traité. Ce traité aurait établi un port unique sur tout le territoire postal, pour les lettres, paquets et échantillons. En ce qui touchait le partage des taxes, il aurait posé le principe que chaque Etat garde pour lui les taxes par lui perçues ; il aurait en outre proclamé la gratuité du transit et par suite supprimé les décomptes. Le mémoire du docteur Stéphan se terminait par un exposé des avantages qui avaient résulté de la constitution de l'union postale austro-allemande.

Le gouvernement de l'Allemagne du Nord approuva ces

(1) Le docteur Henri von Stéphan a été vraiment l'un des créateurs de l'union postale universelle. Il a exercé une influence très considérable et très bienfaisante dans tous les congrès. Il est avec Rowland-Hill un des plus grands réformateurs de la poste au xix^e siècle. Il est mort en 1897 (*Union postale*, 1897, p. 137 et s.).

(2) Russie d'Asie, Turquie d'Asie, Egypte, Algérie, îles Canaries, Madère, Etats-Unis de l'Amérique du Nord, Canada.

idées et, dès le commencement de 1869, commença à faire des démarches auprès des différents Etats pour tâter le terrain. Une note du 18 juin 1869 demandait au chargé d'affaires de la confédération à Paris de sonder à cet égard le gouvernement français. Le chargé d'affaires s'adressa à l'empereur ; celui-ci accueillit la proposition avec bienveillance, considéra l'idée comme très bonne, mais objecta que le moment n'était pas bien choisi pour une réforme, que cela pourrait troubler les évaluations budgétaires. Une correspondance s'engagea cependant entre les deux offices au commencement de l'année 1870. La guerre de 1870 coupa naturellement court à toute négociation en la matière (1).

Nous avons vu comment fut conclu après la guerre de 1870 le traité du 12 février 1872 se conformant aux principes de la commission de 1863 et au projet du docteur Stéphan (2).

L'administration allemande ne tarda pas à reprendre ses démarches pour la constitution d'un traité général. Le docteur Stéphan demanda au chancelier de l'empire allemand de rouvrir les négociations ; celui-ci répondit qu'il admettait fort bien le principe, mais que, par suite de sa position centrale, la Suisse semblant devoir être le pays où se réunirait le congrès à venir, il appartenait plutôt au gouvernement fédéral suisse de prendre l'initiative.

Des pourparlers furent engagés et, au commencement de 1873, le gouvernement helvétique invitait les autres à un congrès devant s'ouvrir à Berne le 1^{er} juillet. La plupart des Etats acceptèrent, la Turquie ne répondit pas. Le

(1) Hugo Weithase, *op. cit.*, chap. II.

(2) Celui-ci avait d'ailleurs été l'un des négociateurs.

gouvernement français se tint d'abord sur la réserve ; la situation financière résultant de la guerre l'avait forcé à élever la taxe interne des lettres de 0 fr. 20 à 0 fr. 25, et le moment lui semblait peu propice pour opérer une réduction sur la taxe internationale. Le gouvernement russe demanda un ajournement. Sur cette demande le congrès fut reporté à l'année suivante. Il s'ouvrit à Berne le 15 septembre 1874. Tous les Etats convoqués, même ceux qui précédemment n'avaient pas répondu, étaient représentés.

Au surplus, depuis quelque temps, le mouvement d'opinion en faveur de l'unification du service postal international s'était accentué. En France même, après la levée de boucliers contre le traité de 1872, l'opposition aux nouveaux principes en matière postale s'était bien ralentie (1).

Il y avait enfin une dernière considération. Depuis 1865, l'union télégraphique existait et rendait les plus grands services. Il pouvait paraître extraordinaire à plus d'un esprit habitué aux situations claires que l'on n'eût pas encore réalisé pour les correspondances postales, nombreuses et d'un prix relativement peu élevé, ce qui depuis dix

(1) Dans la discussion même du traité de 1872, le ministre des affaires étrangères disait : « On a parlé, et c'est là peut-être une des œuvres d'un temps qui n'est pas très éloigné, d'une conférence postale. Si jamais cette conférence se réunit sur un point de l'Europe, je ne doute pas qu'elle n'ait pour but le bon marché de la correspondance universelle, la fixité et l'uniformité du prix des lettres dans toute l'Europe. » (*Officiel*, 1872, p. 3249). On peut citer aussi comme symptôme de l'état d'esprit un article du journal *l'Economiste français* du 29 novembre 1873, qui prône pour les transports de correspondance à l'intérieur l'adoption d'un timbre de 0 fr. 10, et, pour les correspondances internationales, quelle que soit la distance qu'elles aient à parcourir, la taxe uniforme de 0 fr. 20 et la création d'un timbre international de cette valeur. Les propositions de timbre international ont bien souvent été reprises depuis et sans succès, les divers congrès postaux qui se sont succédés depuis 1874 ne les ont jamais acceptées.

ans existait pour le télégraphe, moyen de transmission sans doute plus rapide, mais plus coûteux, par suite à la disposition d'un moins grand nombre de personnes, et rendant, malgré tout, moins de services.

Le docteur von Stéphan a parfaitement résumé tout cela à Vienne en 1891 (1), dans un des congrès qui suivirent celui de Berne. « Les idées, dit-il, ne sont le pécule d'aucun mortel, elles flottent dans l'atmosphère de toute une époque, d'abord vaguement, puis d'une manière plus distincte, jusqu'à ce qu'elles se condensent en prenant corps et vie. L'idée de l'unification répond aux aspirations de notre siècle, elle prévaut aujourd'hui dans beaucoup de domaines de l'activité humaine, elle constitue la véritable force motrice de la civilisation moderne. Pour notre grande machine de l'échange international, elle fut en outre propagée par ce fait irréfutable, que les masses énormes qu'il s'agissait de mettre en mouvement, qui grossissaient de jour en jour et se répandaient de frontière en frontière jusqu'aux mers et parages les plus lointains, demandaient impérieusement la simplification du mécanisme entier, comme le seul moyen de tenir tête à des besoins presque démesurés et de maintenir la rapidité et la régularité indispensables. Tels sont les éléments matériels qui ont été les véritables créateurs de l'union postale universelle, voilà la cause de sa force. »

IV

Le congrès postal international se réunit à Berne, le 15 septembre 1874 ; il resta en session jusqu'au 9 octobre et

(1) *Documents du congrès postal de Vienne*, p. 365 (séance du 20 mai 1891).

tint quatorze séances générales. Vingt Etats étaient représentés. Il faut remarquer que l'Egypte avait une délégation spéciale, bien qu'elle ne fût pas un Etat absolument souverain au sens international du mot. La France envoya un délégué, mais qui joua le rôle d'un personnage muet. Le gouvernement français avait alors, en effet, à faire face à de pressantes nécessités budgétaires qui le mettaient dans l'impossibilité de réduire les taxes aussi bien intérieures qu'internationales (1). Tous les délégués n'avaient d'ailleurs pas dès le début les pouvoirs pour signer une convention, mais ces pouvoirs leur furent envoyés dans le cours des délibérations. Il n'y eut que la France qui réserva son adhésion.

Le travail (2) du congrès de Berne fut un travail d'unification. Il fut admis dès le début que tous les territoires des Etats contractants ne formeraient au point de vue postal qu'un seul et même territoire. C'est là l'idée maîtresse de l'union postale. C'est parce qu'elle a été admise par tout le monde, sans contestations d'ailleurs, que le reste du travail a pu se faire.

On ne s'occupa à Berne ni d'étendre les relations conventionnelles à des pays demeurés isolés, ni même d'augmenter le nombre d'objets confiés à la poste. On ne songea pas à accroître la régularité ou la sécurité du service. Pour toutes les dispositions se rattachant à ces idées, on ne chercha pas à établir des règles nouvelles, on se contenta de rendre les anciennes uniformes, en supprimant les dif-

(1) Déclaration faite par le délégué français à la séance du 24 septembre, *A. D.*, 1875, t. iv, p. 205.

(2) Sur la convention de Berne et les travaux du congrès, Renault, *La poste et le télégraphe*, et de nombreux articles parus en 1875 dans l'*Union postale*.

férences de détail. Ce travail très technique se fit sans difficultés.

Pour que l'uniformité fût vraiment complète, il fallait la faire porter sur les taxes. Cette question des taxes fut une des plus importantes. En faveur de l'uniformité on montrait les grands inconvénients résultant des taxes variées, véritables entraves pour le commerce et les relations internationales. On ajoutait qu'en fait la plupart de ces taxes tendaient à s'uniformiser, chaque Etat tâchant d'en établir d'à peu près égales à celles de l'Etat voisin. On disait enfin que cette réforme était désirée par plusieurs Etats (1). Le principe fut d'ailleurs adopté sans opposition, il n'y eut de difficultés que relativement aux taxes de recommandation, d'avis de réception et pour l'admission des lettres avec valeur déclarée. Seulement, en considération de la différence des monnaies des divers Etats de l'union, on ne put établir un chiffre identique. On se contenta d'indiquer un maximum et un minimum, très sensiblement rapprochés d'ailleurs.

L'idée d'unité de territoire poussée jusqu'au bout aurait dû entraîner la disparition complète du service en transit, du moins dans les rapports entre pays de l'union. Cette question du transit fut avec la précédente la plus considérable du congrès. Malgré tous les efforts faits, la gratuité du transit ne fut pas admise, l'idée de rémunération nécessaire prévalut (2).

(1) Séance du 16 septembre 1874, *A. D.*, 1875, t. iv, p. 156.

(2) Le projet préparé par l'administration postale allemande proposait de proclamer la gratuité du transit. Cela aurait l'avantage, disait-on, de créer l'indépendance des offices expéditeur et destinataire vis-à-vis des offices intermédiaires. On ajoutait que, comme pour l'uniformité des taxes, c'était une idée qui était dans l'air et qui finirait bon gré,

A côté de ces deux questions importantes, il faut noter une discussion au sujet de la responsabilité ; elle eut surtout pour objet de bien préciser son caractère. On spécifia : 1° que l'office expéditeur est responsable de la perte d'un

mal gré, par s'imposer. Au surplus, ces deux réformes étaient très intimement unies. En admettant en effet le principe de la rétribution du service de transit, on ne voyait pas bien comment la taxe d'une lettre, qui aurait à passer par trois ou quatre territoires d'offices différents, pourrait suffire à rétribuer ces offices intermédiaires. Ou bien il faudrait dans ce cas fixer une taxe uniforme très élevée, chose dangereuse et nuisible au commerce ; ou bien il faudrait faire varier la taxe suivant le nombre des pays intermédiaires. Il y eut des objections sérieuses faites en réponse à ces arguments.

Le transport en transit, dit-on d'abord, est un service rendu, il est équitable de le rétribuer et de le rétribuer proportionnellement à son importance. Telle quelle, cette objection de principes n'était pas bien sérieuse et on le fit assez vite remarquer (séance du 16 septembre 1874, *A. D.*, 1875, t. iv, p. 157). Le transit en effet, dans la plupart des cas, se fait par les moyens ordinaires, il n'exige pas de frais spéciaux. Quant au vieux principe de l'office français : percevoir autant sur une lettre internationale que sur une lettre de l'intérieur pour l'intérieur, à première inspection il ne se justifie pas. Dans la dernière hypothèse en effet : transport d'une lettre de l'intérieur pour l'intérieur, la rémunération correspond à trois opérations : levée de la lettre au départ, transport, distribution. Quand il s'agit d'une lettre internationale, l'office ou bien n'a qu'à transporter, s'il est seulement office de transit, ou, tout au moins, il y a une des deux opérations : levée, distribution, qu'il n'a pas à faire.

Les délégués belges firent valoir d'autres considérations contre la gratuité (séances des 21 et 22 septembre, *A. D.*, 1875, t. iv, p. 171 et 184).

« En équité, dirent-ils, les pays de grande étendue ont des frais plus considérables que les autres, ils ont notamment à rétribuer des compagnies de chemins de fer et cette rétribution varie suivant la distance. Il faut en outre tenir compte, ajoutèrent-ils, de la situation géographique qui peut faire de certains Etats de véritables carrefours de voies postales ; c'est par exemple le cas de la Belgique, qui, par contre, n'a que fort peu de services à réclamer de ses voisins. Finalement le principe de la gratuité fut abandonné, la perception d'une

envoi recommandé, s'il n'est pas possible de déterminer où la trace de cet objet a disparu ; et 2^o que les offices intermédiaires sont responsables pour les objets recommandés contenus dans des dépêches closes, qui se perdraient sur leur territoire ou dans leurs services maritimes (1).

Il faut signaler enfin la proposition de créer un bureau international émanée de la Belgique ; elle donna lieu à une courte discussion. Le projet belge semblait par sa rédaction donner un certain pouvoir de décision propre au bureau. Sur la remarque du délégué autrichien, on admit une formule indiquant mieux son caractère de simple organe central (2). Ceci montre combien les Etats participants à l'union postale, malgré leur désir d'être régis par des règles communes, entendaient garder complète leur liberté d'action et la faculté d'agir dans la plénitude de leur indépendance.

Voilà, en résumé très succinct, l'œuvre du congrès de Berne ; ce fut une œuvre d'unification. Il faut ajouter qu'à parcourir les procès-verbaux des séances on ne peut manquer d'être frappé du grand esprit de modération et de calme qui anima tous les débats. Les divers représentants firent, à plusieurs reprises, preuve d'un vif désir de conciliation, dans le but de parvenir à un résultat. Cela fut dit par le président du congrès à la dernière séance (3), et ce ne furent pas là des paroles de congratulation quelconques, mais vraiment la constatation d'un fait. Il est facile

taxe double de transit fut décidée au cas de parcours intermédiaire supérieur à 750 kilomètres. La question du transit par mer fut réglée sans difficultés.

(1) Séances des 17 septembre et 6 octobre 1874, *A. D.*, 1875, t. iv, p. 161, 251.

(2) Séance du 23 septembre 1874, *A. D.*, 1875, t. iv, p. 190 et s.

(3) Séance du 9 octobre 1874, *A. D.*, 1875, t. iv, p. 258.

de voir que tous les délégués ressentaient la nécessité de simplifier et d'unifier les relations postales. C'est ce qui prouve le mieux que la création de l'union postale répondait aux nécessités et aux besoins du moment.

V

Le traité de Berne n'est pas resté sans modifications de 1874 à aujourd'hui. Le travail d'unification se poursuit en effet dans des congrès qui ont lieu périodiquement. Ces congrès ont eu lieu à Paris en 1878 (1), à Lisbonne en 1885 (2), à Vienne en 1891 (3), à Washington en 1897 (4); le prochain se tiendra en 1902 à Paris. Il faut voir comment se sont développés dans ces congrès les divers caractères du service postal international. On peut en effet maintenant vraiment parler de service postal international, puisqu'il n'y a plus qu'un seul territoire au point de vue de l'échange postal.

Il y a d'abord une constatation à faire, c'est que le service postal international tend de plus en plus à devenir universel. Dès 1878, l'union postale a pris le titre d'union postale universelle, au lieu de celui d'union générale des postes. D'année en année des adhésions nouvelles à l'union ont eu lieu, si bien qu'à l'heure actuelle il n'y a plus que quelques Etats qui soient en dehors d'elle, et encore s'agit-il d'Etats qui sont comme la Chine dans un état de civi-

(1) Ce congrès a abouti à la signature d'une nouvelle convention. *A. D.*, 1878, t. I, p. 286 et s.

(2) Les actes issus du congrès de Lisbonne sont des actes additionnels. *A. D.*, 1886, t. II, p. 129 et s.

(3) Ce congrès comme celui de Paris a abouti à un traité nouveau. *A. D.*, 1892, t. III, p. 5 et s.

(4) Le texte du traité, v. *A. D.*, 1898, t. III, p. 56.

lisation sensiblement inférieur. Ce ne sont pas seulement d'ailleurs des Etats souverains qui ont adhéré, mais aussi des colonies (1). Si l'adhésion de quelques-unes de celles-ci, des colonies anglaises de l'Australie, s'est trouvée retardée, c'a été uniquement parce qu'on n'était pas d'accord sur le nombre de voix à leur accorder (2).

Le service international s'universalise aussi encore en ce qui touche les objets dont il se charge et les fonctions qu'il remplit. C'est ainsi qu'à la première convention conclue à Berne s'en sont ajoutées sur le transport des lettres avec valeurs déclarées (3), sur l'échange des man-

(1) Il y eut dès 1876, à Berne, une conférence qui eut pour but de statuer sur l'admission des colonies françaises et anglaises dans l'union. Cette admission ne souleva pas de difficultés.

(2) Au congrès de Lisbonne, les colonies anglaises de l'Australie demandèrent à adhérer à l'union et à avoir une voix chacune. En faveur de cette prétention elles argumentaient de leur situation constitutionnelle qui les faisait indépendantes les unes des autres. Il y eut une assez vive opposition ; l'Angleterre avait déjà obtenu une voix pour le Canada et une pour l'Inde, on craignait, en lui donnant cinq nouvelles voix, d'augmenter son importance en dehors de toute proportion et de rompre ainsi l'équilibre qui devait s'établir entre les Etats de l'union. On ajoutait que certains Etats très considérables n'avaient qu'une voix et n'étaient ainsi pas plus avantagés que les plus petits. On transigea en accordant trois nouvelles voix aux colonies anglaises : une pour les colonies occidentales, une pour les colonies orientales, une pour l'ensemble des colonies australiennes. Celles-ci n'acceptèrent pas. (*Documents du congrès de Lisbonne*, t. II, p. 60, 63, 71, 96).

Au congrès de Vienne, les colonies australiennes demandèrent deux voix. Sur l'opposition de la France et sur la remarque faite par le docteur Stéphan, que dans l'union on pèse les voix plus qu'on ne les compte, on admit ces colonies en leur donnant une seule voix, à condition que les règles du transit maritime ne seraient pas modifiées. (*Documents du congrès de Vienne*, p. 400, 667).

(3) Le projet de convention sur ce point fut déposé au congrès de Paris ; il fixait un maximum de 1.000 fr. de déclaration et posait pour

datés de poste (1), sur l'échange des mandats télégraphiques (2), sur le service des colis postaux (3), sur le service des recouvrements (4), sur celui des abonnements aux journaux (5). La poste tend de plus en plus à être un rouage essentiel dans le grand mécanisme de l'échange international.

A côté de ce travail d'extension, le travail d'unification s'est poursuivi. L'idée directrice est toujours celle d'unité de territoire postal. Du moment que les territoires des Etats contractants ne forment au point de vue des rela-

ces lettres l'obligation d'acquitter un droit d'assurance entraînant responsabilité des offices. (*Documents du congrès de Paris*, p. 298). Ce projet fut adopté. Le maximum de responsabilité fut élevé à 10.000 fr. à Lisbonne. A Vienne, aux lettres on ajouta les boîtes.

(1) Le projet de convention date aussi de Paris ; il établissait un maximum de 500 fr. pour les sommes à envoyer par mandats, laissait au pays d'origine toute liberté pour déterminer le taux de conversion des monnaies et posait la règle du partage par moitié des droits entre les offices extrêmes. (*Documents du congrès de Paris*, p. 328). La convention adoptée ne s'écarta guère du projet.

(2) Ce nouveau service a été introduit à Lisbonne en 1885, sur la proposition de la France.

(3) L'arrangement concernant l'échange des colis postaux a été remanié sur la proposition de la France, à Lisbonne en 1885. (*Documents du congrès de Lisbonne*, t. I, p. 279). Il avait été précédé d'un premier arrangement datant de 1881.

(4) L'introduction de ce service a été proposée à Lisbonne par la France, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg. (*Documents du congrès de Lisbonne*).

(5) Un projet d'arrangement concernant l'intervention de la poste dans les abonnements aux journaux et autres périodiques fut déposé à Lisbonne, puis renvoyé au bureau international. Celui-ci a étudié la question. Une conférence des délégués d'Allemagne, d'Autriche, de Belgique, du Portugal se réunit à ce sujet à Bruxelles en 1890. Il en résulta un projet déposé au congrès de Vienne. (*Documents du congrès de Vienne*, p. 311). Il fut adopté par un certain nombre d'offices.

tions postales qu'un seul et unique territoire, pourquoi parler de port variant avec la distance ? De fait le tarif uniforme a été adopté à Berne. Pourquoi encore parler de transit ? Il n'y a plus de service de transit entre les membres de l'union. Logiquement parlant, il ne peut plus y en avoir (1).

Cela semble hors de doute à première vue et pourtant cette uniformité n'est point et ne peut pas être absolue. C'est qu'en effet, si chaque État consent à se lier à son voisin par un traité, il conserve cependant son droit de souveraineté. En vertu de ce droit, il doit pouvoir gérer ses finances comme il l'entend ; en vertu de ce même droit, il est le maître sur son territoire et il a le droit d'exiger une rémunération quand ses services transportent des lettres et paquets de ou pour l'étranger. L'idée d'unité de territoire n'est pas et ne peut pas être absolument vraie jusqu'au bout, parce qu'elle entraînerait la dépendance absolue de chacun de ces États souverains, ce qui serait contradictoire.

Pour ces raisons, le transit subsiste. Ce n'est pas que la gratuité n'ait pas été réclamée à peu près à tous les congrès. Les postes ne doivent pas être considérées comme source de revenus, mais comme service public, donc gratuité du service de transit (2). Il y a unité de territoire

(1) Le projet préparé par le bureau international et l'administration française pour le congrès de Paris déclarait abandonner le mot de transit, parce que dans son acception usuelle il signifie passage à travers un territoire étranger et que par suite il n'est pas conforme à la définition même de l'union dont l'essence est, aux termes de l'art. 1, de former un seul territoire postal (*Documents du congrès de Paris*, p. 231).

(2) Les postes, dit à Paris le délégué portugais, ne doivent pas être en règle générale considérées comme une source de revenus, ni la

postal dans les relations entre membres de l'union, donc gratuité du transit (1). Et cependant le principe de la gratuité n'a pas encore prévalu, tout au plus est-on arrivé à la fixité du prix de ce service (2), puis à sa diminution progressive (3).

Le désir d'uniformité va encore plus loin. Pourquoi remanier constamment le traité d'union postale ? Ne pourrait-on pas arriver à une sorte de convention unique, de déclaration de principes généraux très simples et très immuables ? Cela a été proposé à Vienne (4), mais n'a pas

correspondance comme une matière à impôts. A quoi on répondit que le prix du transit correspond à la rémunération d'un service, et que proclamer sa gratuité, ce serait donner à certains offices l'idée d'écarter au lieu d'attirer un service qui coûterait plus qu'il ne rapporte. (*Documents du congrès de Paris*, p. 379, 201, 483, 484).

(1) On fit valoir cet argument à Paris, avec le précédent, et aussi au congrès de Vienne. La République Argentine voulait même étendre la gratuité au transit maritime. (*Documents du congrès de Vienne*, p. 45).

(2) Cela au congrès de Lisbonne.

(3) Cette réforme a été obtenue au congrès de Washington. L'Allemagne avait proposé, à défaut de la gratuité immédiate du transit, la simple allocation à titre transitoire, aux offices postaux qui se trouveraient privés de ce fait d'un bénéfice supérieur à 50.000 francs, d'une indemnité comportant réduction de 25 0/0 sur le produit actuel. Cette proposition fut repoussée et le principe de la rémunération maintenu ; on admit alors un abaissement progressif des droits. (Exposé des motifs du gouvernement français, *A. D.*, 1898, t. III, p. 56).

(4) L'Autriche-Hongrie proposa, à Vienne en 1891, de rédiger une convention nouvelle, sorte de charte, qui serait pour la poste ce que la convention de Saint-Petersbourg de 1875 est pour le télégraphe. A ce projet on objecta la difficulté de rédaction et l'impossibilité de s'entendre sur certains points, notamment sur le droit de responsabilité. La disposition fut renvoyée au bureau international. On convint cependant à Vienne de rédiger des traités nouveaux, et non plus seulement de simples actes additionnels comme à Lisbonne. Le projet n'a pas non plus abouti à la conférence de Washington. Là encore on a rédigé des traités nouveaux.

abouti pour cette raison que l'on en est encore à la période de tâtonnements, que l'entente sur la plupart des points est possible, mais à condition de remanier les règles une fois acceptées, car souvent personne ne peut prévoir ce qui résultera pour tel ou tel de l'adoption d'un système déterminé.

Au surplus, chaque Etat garde jalousement ses droits. L'office français, entre autres, tient à avoir la haute main sur les services qu'il subventionne, surtout s'il s'agit des paquebots postaux. Ceux-ci sont utilisés par les petites républiques de l'Amérique du Sud qui voudraient pouvoir traiter directement avec eux sans passer par l'intermédiaire du gouvernement français. A cette prétention le délégué français répond d'un ton cassant, à Lisbonne, que, si les compagnies subventionnées traitent avec ces républiques en leur nom propre, la subvention leur sera retirée (1).

(1) La question des paquebots postaux a été une des grosses questions du congrès de Lisbonne. L'administration française subventionne un certain nombre de compagnies de paquebots, à condition que ces navires fassent le service postal. En conséquence, elle voulait percevoir de ce chef des droits de transit. Au contraire, d'après les administrations de l'Amérique du Sud, ces paquebots formant un service tiers, elles pouvaient traiter avec eux, sans avoir rien à payer de ce chef à l'office français ; et de plus on ne devait pas les considérer comme placés sous l'autorité exclusive du pays dont ils portaient le pavillon, la subvention à eux payée par leur office national n'ayant pas le moins du monde le caractère de subvention postale. Finalement les délégués français firent cette déclaration dont nous parlons : que tout navire français qui transporterait des correspondances en vertu d'accords avec un Etat étranger, sans que ces correspondances donnassent lieu au paiement du transit maritime, au profit de l'office national, serait privé de la prime (*Documents du congrès de Lisbonne*, t. II, p. 112, 129, 372). Au congrès de Vienne la question fut de nouveau discutée. Il y eut des protestations du délégué de l'Uruguay et des autres

Cette tendance se manifeste aussi et en ce qui concerne les franchises accordées par certains offices aux correspondances diplomatiques (1), qui sont d'abord maintenues; et en ce qui concerne certaines règles de responsabilité qui, sur l'opposition très vive de certains délégués, ne sont introduites qu'à titre facultatif (2); et en ce qui concerne la création de pensions de retraites en faveur des

Etats américains. On aurait voulu faire reconnaître les compagnies de navires faisant le transport des correspondances comme services absolument indépendants. Les délégués français opposèrent une fin de non recevoir et la question en resta là (*Documents du congrès de Vienne*, p. 693). Au fond de cette discussion très longue, très passionnée et très confuse, on trouve bien cette idée que l'office français veut avoir la haute main sur les services qu'il subventionne. Son intention de percevoir un droit de transit du fait du transport des correspondances sur ces navires n'est qu'une manifestation de cette idée.

(1) Cette question fut soulevée au congrès de Paris. Les correspondances officielles et diplomatiques étaient exemptes d'affranchissement; cela entraînait des abus. Certains délégués demandaient l'affranchissement obligatoire pour toutes les correspondances. C'est précisément à cela que l'on objectait qu'en agissant ainsi on irait à l'encontre de la législation interne de certains Etats. (*Documents du congrès de Paris*, p. 535). Cette franchise n'est maintenant plus admise.

(2) L'office autrichien demandait au congrès de Vienne qu'on supprimât, en matière de responsabilité, l'exception visant le cas de force majeure, cela aussi bien dans la convention principale que dans les conventions annexes (*Documents du congrès de Vienne*, p. 61, 232). A l'appui de cette proposition, le délégué égyptien fit observer que, la plupart du temps, ceux qui confient une correspondance recommandée à un service maritime entendent être couverts de la perte résultant des sinistres maritimes qui sont par excellence des cas de force majeure. La principale objection fut qu'en adoptant ce système on irait contre la législation de certains Etats. La proposition ne fut pas adoptée, mais il fut permis aux offices se chargeant des risques en cas de force majeure de percevoir de ce chef une surtaxe. (*Documents du congrès de Vienne*, p. 400, 667).

membres du service international (1) ; et en ce qui concerne les traités particuliers conclus entre Etats (2), qui sont admis.

Au reste, les droits des individus se précisent et s'unifient eux aussi. Cela se manifeste quand il s'agit des règles de responsabilité. On donne en plus de cas le droit de recourir contre les administrations, en supprimant certaines réserves contenues dans le traité de Berne et en admettant à titre facultatif la responsabilité des offices en cas de force majeure.

En somme tous ces congrès ne sont que les diverses phases d'un grand travail d'unification et de perfectionnement. A parcourir les comptes rendus et les procès-verbaux des séances de chacun d'eux, on éprouve peut-être un peu d'ennui et de lassitude. Ce sont toujours les mêmes idées qui reviennent, les mêmes objections qui sont reprises sous diverses formes, sans parler des propositions inapplicables et des bavardages inutiles. A voir les choses d'un peu haut, les défauts de détail disparaissent ou s'atténuent et on ne voit plus que la marche très sensible dans la voie du mieux et du progrès.

La marche, au surplus, est souvent assez lente et il peut sembler qu'au lieu de procéder par réformes partielles et temporaires, on pourrait réformer complètement en une fois et à titre définitif. La prudence et la lenteur ne sont point pourtant un mal. Il en est du perfectionnement dans

(1) Cela fut proposé au congrès de Paris. Là encore on objecta que certaines législations n'accordent pas de retraites aux fonctionnaires de l'Etat. On usa d'un biais, en allouant au bureau international un crédit spécial destiné au paiement de ces pensions. (*Documents du congrès de Paris*, p. 285).

(2) Il y eut à ce sujet une longue discussion au congrès de Washington.

les relations postales comme des chemins de montagne. Le voyageur, qui prend les chemins en lacets qui contournent le sommet qu'il veut atteindre, va plus lentement, mais plus sûrement. A supposer qu'il rencontre quelque obstacle, il ne sera retardé que de très peu d'instant. Si, au contraire, il avait pris le chemin en ligne droite, très court, mais très rapide, le moindre heurt qu'il eût éprouvé l'eût fait rouler au bas du sentier et tout son travail eût été à refaire. En matière postale comme en toute autre, on ne progresse réellement qu'en allant à pas lents. Et voilà pourquoi le travail des congrès postaux, quelque lent et aride qu'il puisse paraître, n'en est pas pour cela un travail stérile.

CHAPITRE V

Le service international. Son organisation actuelle.

Nous avons vu comment se sont peu à peu dégagées la plupart des règles qui doivent régir le service international. Il faut maintenant saisir le service tel qu'il est à l'heure actuelle, résultant du dernier traité, celui de Washington. Il faut essayer de montrer comment il a dès maintenant la plupart des caractères que doit avoir tout service postal international. Il ne s'agit, d'ailleurs, ici que d'un aperçu général. Tout ce qui peut mettre en jeu des principes de droit international sera repris dans les autres parties de ce travail. Nous ne voulons donner ici qu'une vue d'ensemble des règles administratives qui régissent le fonctionnement du service (1).

(1) Sur l'organisation technique du service, voir Renault, *La poste*

I

Le service postal international doit être universel, et il l'est bien réellement. Cinquante-quatre administrations ont signé le traité du 15 mai 1897. Tous les pays du monde, sauf la Chine, font partie de l'union. Parmi les signataires il faut noter qu'il y a des États qui ne jouissent que d'une demi-souveraineté, ou même des colonies qui ne sont pas du tout indépendantes. Voilà un premier caractère que notre service a bien réellement, ou du moins il n'a plus pour cela qu'un pas très insignifiant à faire.

Universel quant aux territoires, le service postal l'est aussi quant aux individus. Toute personne peut en user, et cela va tellement de soi que les textes ne le disent même pas. Les règles qu'ils établissent s'inspirent pourtant manifestement de cette idée. C'est ainsi que les règles de l'affranchissement sont très simples. Les taxes sont acquittées au moyen de timbres-poste ; en principe, l'affranchissement se fait au départ, mais cela même n'est pas obligatoire et, si les correspondants le préfèrent, la taxe est recouvrée sur le destinataire (1). La taxe est très minime, par suite à portée de tout le monde ; en règle générale, elle est de 0 fr. 25 par 15 grammes pour toutes

et le télégraphe ; Poincard, *Études de droit conventionnel*, et de nombreux articles parus dans l'*Union postale*.

(1) Cette taxe perçue sur le destinataire est du double de la taxe qui aurait dû être perçue au départ. En cas d'affranchissement incomplet, la taxe perçue est du double de l'insuffisance. Pour les échantillons et autres objets l'affranchissement doit être au moins partiel. Il faut ajouter à ceci que la franchise postale n'existe plus que pour les correspondances officielles, relatives au service postal, échangées entre les administrations, entre les administrations et le bureau international, entre les bureaux de poste des différents pays.

les lettres allant d'un pays de l'union à l'autre (1). Il n'y a lieu à surtaxe que si la lettre doit subir un transport maritime (2), et encore cette surtaxe est facultative ; et si elle est à destination d'un pays en dehors de l'union (3).

On a ainsi abouti à la suppression de l'état de choses qui entravait tant les communications internationales en 1874, à savoir la cherté des taxes et leur extrême variabilité. La variabilité est réduite autant que possible, elle le sera complètement du jour où le transit maritime sera gratuit, et c'est là une réforme qui se fera un jour ou l'autre. Quant à la cherté, elle a été bien réduite, car la taxe

(1) Dans ce cas, il ne doit pas y avoir lieu à transport maritime. Pour les cartes postales, la taxe est de 0 fr. 10. S'il s'agit d'imprimés, papiers d'affaires ou échantillons, la taxe est de 0 fr. 05 par objet ayant une adresse spéciale et ne pesant pas plus de 50 grammes. Les correspondances peuvent passer par des États de transit, mais du chef du transit elles ne sont pas surtaxées.

(2) Cette surtaxe ne peut être perçue que lorsque l'administration qui se charge du transport maritime réclame, de ce chef, à l'administration expéditrice une rétribution de 15 francs par kilogramme de lettres et de 1 franc par kilogramme d'autres objets. Même dans ce cas, cette surtaxe n'est que facultative. L'article 5 de la convention dit : « Il peut être perçu. » Enfin, cette surtaxe ne peut pas dépasser 0 fr. 25 par port simple pour les lettres, 0 fr. 05 pour les cartes postales et 0 fr. 05 par 50 grammes ou fraction de 50 grammes pour les autres objets.

(3) Dans ce dernier cas, il y aura lieu à une surtaxe proportionnelle aux frais nécessités par le recours à l'administration étrangère.

Il peut y avoir lieu à d'autres surtaxes ; les objets de correspondance peuvent être expédiés sous recommandation, il est alors perçu, en outre de la taxe ordinaire, un droit fixe de recommandation de 0 fr. 25. Un deuxième droit supplémentaire de 0 fr. 25 est perçu si l'expéditeur veut avoir un avis de la réception de l'objet recommandé qu'il expédie, ou s'il désire avoir des renseignements sur son sort (art. 5, 6 de la convention). Il y a possibilité de faire remettre les correspondances par un porteur spécial appelé exprès, immédiatement à leur arrivée, moyennant surtaxe de 0 fr. 30 (Convention, art. 13).

de 0 fr. 25 par 15 grammes est vraiment peu élevée et on ne doit pas désespérer de la voir s'abaisser.

D'une autre manière encore, le service postal international devient universel, cela résulte des multiples fonctions que la poste remplit en vertu des traités d'union. En tant qu'agent de transport des correspondances, elle ne se charge pas seulement des lettres simples, il faut leur ajouter les cartes postales simples et avec réponse payée (1) dont la taxe est encore plus minime (0 fr. 10) que celle des lettres, les imprimés de toute nature (2), les papiers d'af-

(1) Les cartes postales doivent présenter des conditions de formes et de dimensions déterminées par le règlement ; elles peuvent émaner de l'industrie privée, être illustrées, être les mêmes que les cartes postales employées dans le service interne, à condition de porter le titre « carte postale » ou quelque équivalent. On a admis dans le service international les cartes postales avec réponse payée, à condition que chaque partie satisfasse aux conditions exigées pour la carte postale simple (Règlement, art. xv).

(2) Sont considérés comme imprimés (Règlement, art. xviii, § 1) les journaux et ouvrages périodiques, les livres brochés ou reliés, les brochures, les papiers de musique, les cartes de visite, les cartes-adresses, les épreuves d'imprimerie avec ou sans les manuscrits s'y rapportant, les papiers revêtus de points en relief à l'usage des aveugles, les gravures, les photographies et les albums contenant les photographies, les images, les dessins, plans, cartes géographiques, catalogues, prospectus, annonces et avis divers imprimés, gravés, lithographiés ou autographiés, et en général toutes les impressions, reproductions obtenues sur papier, sur parchemin ou sur carton, au moyen de la typographie, de la gravure, de la lithographie et de l'autographie ou de tout autre procédé mécanique facile à reconnaître, hormis le décalque et la machine à écrire. — On voit que l'énumération est aussi longue que possible ; elle s'est constamment augmentée depuis la convention de Berne. Il est permis d'ajouter sur certains de ces objets des mentions manuscrites, telles que corrections d'épreuves d'imprimerie, etc., à condition toutefois de ne pas enlever par là à l'imprimé son caractère de généralité en lui donnant ainsi celui d'une correspondance individuelle. Ces dernières réserves s'expliquent parce que ces objets ont le

fares (1), les échantillons de marchandises originaires d'un pays de l'union et à destination d'un autre de ces pays (2). (Convention, art. 2).

A tous ces objets, qui sont des objets de correspondance, la poste en joint d'autres qui sont plus ou moins des articles d'argent. Elle se fait transporteur de lettres et boîtes avec valeur déclarée ; c'est dire qu'elle intervient dans la vie commerciale d'une façon très sensible. Naturellement les taxes pour celles-ci sont plus élevées ; la poste perçoit un droit d'assurance correspondant à la responsabilité dont elle se trouve chargée (3). Allons plus loin, la poste

bénéficie d'une taxe moindre. Au cas où ils ne satisferaient pas aux conditions exigées par le règlement, ils seraient traités comme les lettres. Cette solution ne serait pas applicable dans bien des cas, le caractère de ces objets n'étant manifestement pas celui d'une lettre. Dans cette dernière hypothèse, il faudrait les *traiter* comme colis postaux. C'est du moins ce qui semble le plus logique, à ne consulter que les textes.

(1) On entend par papiers d'affaires (Règlement, art. xvi) toutes les pièces et tous les documents écrits ou dessinés en tout ou partie à la main, qui n'ont pas le caractère de correspondance actuelle et personnelle. L'énumération donnée par le règlement n'est pas limitative, mais simplement énonciative.

(2) On n'admet les échantillons au bénéfice de la convention que moyennant des conditions particulières. Ils doivent être emballés de façon à permettre une facile vérification et à éviter autant que possible tout danger résultant de leur bris ou de leur explosion. Ils ne doivent être accompagnés d'aucune écriture autre que les indications manuscrites indispensables pour préciser la nature et la provenance des marchandises.

(3) Les offices adhérents à la convention sur l'échange des lettres et boîtes avec valeur déclarée (A. D., 1898, t. III, p. 5) peuvent s'expédier des lettres ou même des boîtes contenant des objets précieux dont la valeur aura été déclarée par l'expéditeur au moment de la remise à la poste. Cela n'existe que depuis 1885 pour les lettres ; les boîtes avec valeur déclarée ont été admises sur la proposition de la France en 1891. Le montant de la valeur déclarée peut être de 10.000 francs. L'intérêt

se charge du transport des petits paquets auxquels on donne le nom de colis postaux (1). Enfin elle intervient directement dans le règlement des affaires commerciales.

de la déclaration consiste en ce que, au cas de perte, avarie, spoliation des objets, dans les conditions engageant la responsabilité de l'un de ces offices, cette responsabilité ne s'étend que jusqu'au montant de la valeur ainsi déclarée.

Naturellement il y a des taxes spéciales, elles doivent être acquittées d'avance ; elles se composent de deux éléments : 1^o pour les lettres, un droit qui est le droit ordinaire payé pour les lettres recommandées, soit la taxe ordinaire plus 0 fr. 25 de recommandation ; pour les boîtes, un droit de 0 fr. 50 par pays participant au transport territorial, et de 1 fr. par pays participant au transport maritime ; 2^o il y a un droit d'assurance, il est fixé pour 300 francs déclarés à 0 fr. 10 pour les pays limitrophes ou reliés par un service maritime direct, et à 0 fr. 25 pour les autres avec addition d'un droit d'assurance maritime, s'il y a lieu. Ce droit n'est pas uniforme, car il est permis à titre de mesure transitoire, et cette mesure transitoire est établie depuis l'origine, de remplacer les droits d'assurance ainsi fixés par d'autres ne dépassant pas 0 fr. 50 0/0 de la valeur déclarée. Certains offices se chargent des risques en cas de force majeure. Dans ce cas, il est permis d'ajouter une surtaxe, tout en ne dépassant pas le maximum indiqué.

(1) L'arrangement international concernant leur échange a été pour la première fois conclu en 1880 ; il a été remanié comme tous les autres en 1897 (*A. D.*, 1898, t. III, p. 17). Il peut être expédié, dit l'art. 1, « sous la dénomination de colis postaux des colis avec ou sans valeur déclarée, jusqu'à concurrence de 5 kilogrammes ». Les administrations restent libres de ne pas se charger des colis encombrants ou des colis avec déclaration de valeur. Le règlement précise ce qu'il faut entendre par colis encombrant, il exclut ceux contenant des matières explosibles et inflammables et en général les articles dangereux. Il est interdit d'expédier sous cette forme tout ce qui aurait le caractère de correspondance et les matières d'or et d'argent. Ces colis subissent des taxes. L'affranchissement est obligatoire, la taxe normale se compose d'autant de fois 0 fr. 50 qu'il y a d'offices participant au transport territorial. S'il y a intervention de transports maritimes, la taxe est augmentée en raison de la distance (0 fr. 25 jusqu'à 500 milles marins ; 0 fr. 50 de 500 à 1.000 ; 1 fr. de 1.000 à 3.000 ; 2 fr. de 3.000 à 6.000 ; 3 fr. pour plus de 6.000). Il peut y avoir lieu à perception d'autres droits : 1^o surtaxe de 0 fr. 50 p. 100, si le colis est encombrant ; 2^o

Beaucoup d'affaires se traitent par voie postale, beaucoup se règlent de même, cela au moyen des mandats de poste et du service des recouvrements.

Le mandat-poste est quelque chose d'analogue à un chèque dans lequel le tireur est l'expéditeur, le tiré une administration postale, et le bénéficiaire, le destinataire. Il n'est d'ailleurs pas susceptible d'endossements et est incessible (1). Par le service des recouvrements, la poste fait

droit d'assurance, s'il est avec valeur déclarée, calculé comme pour les lettres dans la même situation ; 3^e taxe maximum de 0 fr. 20 pour 20 fr. au maximum, si le colis est grevé de remboursement ; 4^e droit fixe de 0 fr. 25 au maximum, si l'expéditeur veut obtenir un avis de réception ; 5^e droit supplémentaire de 0 fr. 25, si on demande la remise dès l'arrivée au moyen d'un porteur spécial ; 6^e droit de 0 fr. 25 perçu et gardé par l'administration de destination, si elle est chargée du factage. Le bureau auquel provient ou arrive un colis peut le frapper d'une surtaxe de 0 fr. 25. Ceci est d'ailleurs une mesure de transition. L'expéditeur peut retirer le colis du service ou faire modifier l'adresse, quitte à payer un supplément de droits.

Quant aux pays qui n'ont pas signé l'arrangement, les rapports des pays contractants avec eux sont réglés par des accords purement administratifs.

(1) D'après la convention concernant l'échange des mandats de poste (*A. D.*, 1898, t. III, p. 34), on ne peut envoyer plus de 1.000 fr. par mandat. Les administrations ont la faculté de ne pas admettre de mandats supérieurs à 500 francs. Le versement et le paiement se font en numéraire. Il y a à tenir compte des variations tenant au cours du change. Aussi le montant de chaque mandat est exprimé dans la monnaie du pays où le paiement doit avoir lieu. C'est l'administration d'origine qui détermine les taux de conversion des monnaies et la différence résultant de la variation du cours pour les pays possédant le même système monétaire. Le mandat de poste est transmis soit par la poste, soit par le télégraphe, dans les relations entre pays reliés par le télégraphe d'État ou par un télégraphe privé, s'ils y consentent. Les taxes varient suivant que l'on se trouve dans l'un ou l'autre cas. Pour les mandats de poste la taxe est de 0 fr. 25 par 25 fr. ou fraction de 25 fr. jusqu'à 100 fr., et au delà par fraction de 50 fr. ou par 50 fr. Le tout est fixé en valeur métallique. On aurait eu à craindre autre-

d'avantage encore : sur la demande du créancier, elle encaisse les sommes à lui dues et les lui remet (1).

Dans toutes les relations de correspondance ou de commerce international, on voit donc la poste qui intervient. Le service est vraiment universel, et quant à l'étendue, et quant aux personnes qui s'en servent, et quant aux services qu'il rend.

II

Tout service postal, à plus forte raison tout service postal international, doit être permanent, rapide, régulier et sûr ; ces qualités-là, le service, tel qu'il est créé par le traité d'union postale, les a : il est d'abord permanent, cela résulte de ce qu'il est réglé par des dispositions conventionnelles, c'est au surplus une qualité qu'il a depuis qu'il existe des traités postaux. La régularité et la rapidité sont aussi hors

ment de trop fréquents soubresauts dans le cours du papier-monnaie de certains pays. Il peut y avoir lieu à perception plus élevée dans certains cas. Pour les mandats télégraphiques la taxe est la même, on y ajoute celle du télégramme.

(1) D'après la convention (*A. D.*, 1898, t. III, p. 44), les titres admis au recouvrement sont les quittances, factures, billets à ordre, traites, coupons d'intérêts ou de dividendes, titres amortis, et, en général, toutes les valeurs commerciales ou autres payables sans frais, et dont le montant n'excède pas 1.000 fr. par envoi effectif.

L'envoi de valeurs à recouvrer est fait par le déposant, sous forme de pli recommandé ; les valeurs sont présentées au débiteur le plus tôt possible. Les sommes reçues, déduction faite des taxes, et les frais sont ensuite convertis en un mandat de poste adressé à l'expéditeur. Le droit perçu est composé de trois éléments : 1° une taxe frappant l'envoi contenant les valeurs à recouvrer, taxe qui ne peut être supérieure à celle d'une lettre recommandée ; 2° une rétribution de 0 fr. 10 prélevée par l'administration chargée de l'encaissement sur le montant de chaque valeur encaissée ; 3° la taxe ordinaire des mandats de poste.

de doute. Chaque administration est tenue d'expédier par les voies les plus rapides les dépêches qui lui sont remises par une autre. D'autre part, sur la demande de leurs expéditeurs, certaines correspondances peuvent être remises par exprès (1). Au surplus, presque partout la poste emprunte pour son service les chemins de fer et les paquebots postaux, et la permanence, la sécurité, la rapidité et la régularité des uns sont la permanence, la sécurité, la rapidité et la régularité de l'autre.

La sécurité du service entre autres se trouve très notablement garantie par l'admission d'un droit de responsabilité; celui-ci, quoique très rudimentaire et très incomplet, est cependant en continuel progrès. Il y a ici quelque chose à noter. S'agissant des lettres ordinaires, on doit dire que les administrations sont en principe irresponsables de la perte, de la détérioration ou du retard des objets à elles confiés. Il n'y a de responsabilité que pour les objets dits recommandés, qui paient pour cela une surtaxe. En cas de perte d'un de ces objets, l'expéditeur ou sur sa demande le destinataire a droit à une indemnité de 50 francs, sauf le cas de force majeure (2). D'autre part, quand il

(1) Les lettres et correspondances ordinaires qui doivent être transmises à leur arrivée par exprès sont soumises à une taxe spéciale. Elles doivent être complètement affranchies au départ. Les colis postaux peuvent eux aussi être transmis par exprès moyennant un droit supplémentaire de 0 fr. 25.

(2) En cas de perte d'un objet recommandé, l'administration responsable est celle qui a reçu l'objet sans observations et ne peut prouver l'avoir remis au destinataire ou à l'administration suivante. On présume que c'est sur son territoire que la perte a eu lieu. Il ne faudrait d'ailleurs pas croire que cette responsabilité soit absolue. Elle reçoit des limitations. D'abord on ne rembourse jamais à la partie lésée plus de 50 francs. En second lieu la responsabilité, du moins en règle générale, ne s'étend pas aux cas de force majeure : les offices qui veulent

s'agit d'envois qui ont une valeur pécuniaire, les administrations sont bien responsables, mais seulement jusqu'à un certain maximum et parce qu'il est payé pour cela un droit spécial dit droit d'assurance (1).

Il y a là quelque chose d'assez curieux. Les administrations ne sont point responsables s'il n'est pas payé de droit spécial, et quand elles le sont, c'est à titre d'assureur et encore d'assureur ne couvrant les risques que jusqu'à un certain maximum et sauf le cas de force majeure. Comment dire après cela que le service postal soit un service sûr ? Il ne faut point pousser cette dernière idée à l'extrême. D'une part, en effet les cas de perte, de retard, de détérioration des correspondances sont infiniment rares eu égard à la quantité d'objets que la poste transporte. D'autre part, la responsabilité des administrations pourrait être établie de plein droit dans un certain nombre de cas.

couvrir ce risque peuvent percevoir un droit supplémentaire de 0 fr. 25. Le délai de réclamation est lui aussi limité. Il est d'un an à partir du dépôt à la poste de l'objet recommandé. Le droit supplémentaire perçu pour les correspondances ordinaires recommandées est de 0 fr. 25.

(1) Cela est manifeste pour les lettres et boîtes avec valeur déclarée ; il y a une partie de la taxe perçue à titre de droit d'assurance. En principe, est responsable l'administration qui, ayant reçu l'objet déclaré, ne peut établir ni sa remise au destinataire, ni sa transmission à l'administration suivante. Cette responsabilité s'étend aux cas de perte, de spoliation et d'avarie ; certains offices n'exceptent pas le cas de force majeure. L'indemnité est payée à l'expéditeur et sur sa demande au destinataire, elle est du montant de la valeur déclarée. Ce droit à indemnité cesse : 1° au cas de retrait de l'objet par l'expéditeur (ce retrait est possible jusqu'à la remise au destinataire) ; 2° quand les ayants droit ont donné reçu et pris livraison ; 3° en cas de déclaration frauduleuse de valeur supérieure à la valeur réellement insérée dans la lettre ou dans la boîte ; 4° lorsqu'il s'est écoulé un an depuis le dépôt à la poste. Ces règles sont les mêmes pour les colis postaux avec déclaration de valeur ; pour ceux sans déclaration de valeur le maximum de l'indemnité est fixé à 25 francs.

Cette responsabilité ne peut pourtant pas être absolue, il y a pour cela trop de différences entre les législations de certains pays de l'union. On en a une preuve manifeste dans ce fait que certains pays se chargent du risque résultant de la force majeure et pas les autres. De plus la machine postale est immense et complexe, et il y a des événements qui entraînent perte ou détérioration et qui résultent de cette immensité même. De tout ceci il résulte que, si on ne peut pas dire que la sécurité soit absolue en droit, d'après les textes, en fait elle l'est à peu près ou tend à le devenir (1). Pour le reste, les droits des correspondants sont sauvegardés dans une large mesure. Tout expéditeur conserve encore ses droits sur la correspondance qu'il a envoyée tant qu'elle n'a pas été remise au destinataire ; c'est ainsi qu'il peut la faire retirer du service ou en modifier l'adresse, ou la faire réexpédier (2) ; cela s'applique aussi aux colis postaux.

(1) Nous aurions pu ajouter que pour certaines fonctions qu'elle remplit la poste est déjà pleinement responsable sans qu'il soit payé de droit spécial : c'est le cas pour le service des mandats de poste. Les sommes versées sont garanties aux déposants. Cette garantie cesse : 1° si la somme a été régulièrement payée au destinataire ou à ses mandataires ; 2° si la somme n'a pas été réclamée dans les délais fixés par la loi et les règlements dans chaque pays ; 3° en cas de paiement à une personne non autorisée, si la réclamation se produit plus d'un an après le jour de l'expiration normale de la validité du mandat. De même dans le service des recouvrements, en cas de perte des sommes encaissées, l'administration au service de laquelle la perte est attribuable doit le remboursement intégral, sauf au cas de force majeure. (Pour la perte d'un envoi recommandé de valeurs à recouvrer les règles sont les mêmes que pour les lettres recommandées).

(2) Les correspondances réexpédiées sont admises dans l'union sans payer de nouvelles taxes, elles sont traitées en principe comme correspondances expédiées pour la première fois. (Convention d'union postale, art. 14 ; Règlement, art. xxv).

C'est encore dans le but de sauvegarder les droits des correspondants et de donner plus de sécurité à eux et aux administrations que l'on a imaginé les livrets d'identité. Il est quelquefois indispensable de démontrer son identité à la poste pour toucher des mandats. Certaines administrations ont imaginé pour faciliter cette preuve de délivrer des livrets d'identité. Ils ont été introduits dans le service international en 1885 à Lisbonne (1).

A côté de cela, chacun des gouvernements contractants conserve en une certaine mesure sa liberté d'action et le libre exercice de ses droits de souveraineté. Chacun d'eux a un certain droit de contrôle sur les correspondances, ou même d'arrêt ou de suspension du service sur son territoire. Nous y reviendrons plus en détail ; il faut noter dès maintenant cependant que tous les objets introduits par la poste dans un pays doivent satisfaire aux lois de douane et aux différentes prescriptions législatives (2). Il faut ajou-

(1) D'après l'arrangement renouvelé à Washington (*A. D.*, 1898, t. III, p. 51), sur la première page du livret se trouve la photographie du titulaire avec sa signature. L'intérieur comprend dix feuillets à quittances. Le titulaire qui veut retirer un envoi ou encaisser des envois ou mandats, dans un bureau quelconque des pays contractants, présente son livret et donne un des feuillets-quittances, pour les envois à distribuer contre reçu ou quittance. Les autres envois sont remis sur simple présentation du livret. Ce livret est valable pour 3 ans, son prix est de 0 fr. 50. En cas de perte du livret, cette perte doit être dénoncée à l'office qui l'a délivré et au bureau le plus proche qui doit refuser tout paiement sur présentation du livret perdu. En tous cas le titulaire est responsable de toutes les conséquences de la perte.

(2) Cela est dit formellement dans l'arrangement concernant l'échange des lettres et boîtes avec valeur déclarée. Il est de même interdit d'insérer dans ces lettres ou boîtes des espèces monnayées, des matières d'or et d'argent, des pierreries et bijoux et des objets passibles des droits de douane, à l'exception des valeurs papier. (Arrangement, article 9).

ter que chacun des Etats contractants au traité général d'union peut conclure avec certains des autres des traités spéciaux modifiant certaines règles de l'union ou les appliquant dans un sens plus large (1).

III

Le service postal international est enfin simple et uniforme, non pas que cette simplicité et cette uniformité soient absolues, mais elles sont suffisantes pour empêcher que le service ne soit d'une complication excessive et par là hors d'état d'être utile à qui que ce soit.

La première manifestation de l'idée d'union est dans cette notion que le territoire postal est un. Il s'ensuit que les règles posées dans le traité d'union s'appliquent sur tout ce territoire. Formulée ainsi, la proposition est trop vague et risque d'être mal interprétée. A côté de l'uniformité, en effet, il ne faut pas oublier qu'il y a la tendance contraire de chacun des États, qui résulte de leur droit de souveraineté sur leur territoire. C'est pourquoi les dispositions du traité d'union règlent bien les relations postales internationales, mais seulement celles-là. Les services internes se trouvent sans doute par contre-coup atteints et obligés de se mettre en conformité avec les autres, mais, chaque État étant le maître chez lui, c'est de sa propre autorité qu'il modifiera ses propres services. C'est ce qui explique cette disposition que chacun des contractants

(1) D'après la convention d'union les administrations dont les territoires sont limitrophes peuvent prendre, pour régler leurs rapports réciproques, des dispositions particulières. Il y a plus : faculté est laissée aux contractants de conclure des unions plus restreintes, pour obtenir des taxes plus réduites, ou améliorer leurs relations postales.

s'engage à prendre dans sa propre législation les mesures qui le mettront en état de se conformer aux décisions du congrès. Ceci explique encore que beaucoup de gouvernements soumettent le traité d'union à l'approbation du pouvoir législatif et promulguent des décrets, modifiant le service interne, en même temps que la loi approuvant le traité.

Le traité d'union postale ainsi que les conventions qui l'accompagnent, comme on va le voir, s'élaborent dans des congrès qui ont lieu tous les cinq ans. Nous avons vu quelle a été l'œuvre de ceux qui se sont succédés jusqu'ici. Ces congrès sont composés de délégués de tous les États contractants. D'autres réunions appelées conférences ont lieu pour des questions moins importantes et sur la demande d'un certain nombre des administrations contractantes (1).

Il n'y a pas que le traité d'union postale, il y a à côté de lui une série d'arrangements accessoires, sur le service des lettres avec valeur déclarée, sur l'échange des colis postaux, sur le service des mandats de poste et celui des recouvrements, sur les livrets d'identité. Tous les adhérents au traité général ne sont pas des contractants à ces arrangements. On se demande dès lors où est l'uniformité, car il semble qu'à l'enchevêtrement ancien, résultant des dispositions diverses des traités, en ait succédé un nouveau tenant à ce que certains États, pour

(1) Les conférences administratives sont réunies pour des questions de moindre importance. (Convention, art. 25, al. 2). Ce sont des réunions de délégués des administrations. Les membres des congrès ont en outre la qualité de plénipotentiaires, ils peuvent modifier complètement le traité d'union, ce qui n'est pas possible dans les simples conférences. Dans les deux sortes de réunions, chaque État contractant peut se faire représenter et a une voix dans les délibérations.

le reste liés aux autres, sont pour certains points restés isolés. Il n'y a pourtant pas là, quoi qu'il en semble, une si grande complication. Les adhérents à ces unions restreintes se font en effet de plus en plus nombreux, il est tel des arrangements accessoires qui réunit presque autant d'adhérents que le traité principal. Comme au surplus les règles qu'ils établissent s'inspirent des mêmes idées que celles du traité d'union, la complication existe bien plus pour le lecteur des textes que pour celui qui les met à exécution. Le premier ne se rend que très lentement compte des redites que comprend le bloc des conventions, le second sait que toutes les dispositions s'inspirent de deux ou trois règles fondamentales toujours les mêmes.

On s'explique après cela que l'on ait proposé de rédiger, pour l'ensemble du service postal international, un traité d'ensemble contenant les principes généraux et hors de doute, destiné à rester immuable comme l'est la convention de Saint-Pétersbourg pour le télégraphe. Cette proposition n'a pas abouti, et il ne faut pas s'en plaindre. En effet, pour faire quelque chose de vraiment immuable et admis par tout le monde, on aurait été obligé de ne mettre dans la convention d'union que des dispositions tellement hors de doute qu'on aurait ainsi abouti à n'avoir qu'un texte de plus, sans grande utilité pratique. Si on avait voulu faire quelque chose de plus complet, on aurait couru le risque d'arrêter tout progrès, ou bien de poser des règles que beaucoup d'États n'auraient pas voulu accepter. La rédaction d'une convention d'union immuable a sans doute été plus facile pour le télégraphe parce qu'on se trouvait en présence d'un service nouveau, on peut pourtant peut-être se demander si on n'a pas été trop vite

pour la convention de Saint-Petersbourg et si le besoin de la remanier ne se fera pas sentir.

Au surplus, cette unité du service international a son expression même dans l'organisation du bureau international. Cette institution des bureaux internationaux est peut-être une des plus curieuses du droit international dans la fin du siècle. Il s'agit là d'un organe central de l'union ayant de multiples fonctions : coordination, publication, distribution de renseignements ; préparation des congrès ; instruction des demandes de modification ; publication de documents ; intermédiaire de liquidation (1). Il

(1) Le bureau international fonctionne sous la haute surveillance de l'administration des postes suisses, il a son siège à Berne et se compose d'un directeur et d'un certain nombre de secrétaires. Les frais nécessités par l'existence et l'entretien de ces fonctionnaires sont couverts par tous les États distribués en un certain nombre de classes. Les dépenses (125.000 fr. par an) sont faites sous le contrôle de l'administration suisse, les frais extraordinaires de réunions, de conférences et de congrès sont comptés à part.

Ce bureau a un certain nombre d'attributions. Aux termes de l'article 21, § 2, de la convention il est chargé de réunir, de coordonner, de publier et de distribuer les renseignements de toute nature qui intéressent le service international des postes, d'émettre, à la demande des parties en cause, un avis sur les questions litigieuses, d'instruire les demandes en modification des actes du congrès, de notifier les changements adoptés et en général de procéder aux études et aux travaux dont il serait saisi dans l'intérêt de l'union postale. D'après le règlement d'exécution, le bureau doit recevoir l'indication des surtaxes ou des modifications de taxes établies par un des États de l'union, la collection des timbres-poste des différents pays, les déclarations du mode de procéder des administrations sur les points où le traité laisse une certaine latitude ; enfin chaque administration doit lui remettre deux exemplaires de tous les documents qu'elle publie et la série aussi complète que possible de ses renseignements statistiques.

Le bureau a des attributions actives : il doit publier un certain nombre de documents intéressant les membres de l'union ; il publie un journal appelé *L'Union postale* ; il a la charge de la préparation

est pourtant absolument dénué d'autorité propre ; cela tient à ce que chacun des contractants étant souverain n'a pas au-dessus de lui de supérieur. Il a d'autre part une vie propre, car il ne dépend d'aucune administration, l'administration suisse ne fait que l'organiser ; on a voulu éviter qu'un des contractants ait une autorité quelconque sur les autres. Cet organe central ne dépend de personne, il n'a autorité sur personne et pourtant il est le lien entre les contractants, il est l'anneau qui les réunit sans leur imposer quoi que ce soit.

Pénétrons maintenant plus avant dans le mécanisme, au lieu de nous en tenir, pour ainsi dire, aux côtés extérieurs de l'union. Là encore on retrouve l'uniformité à propos des taxes. Il semblerait devoir s'ensuivre que chaque administration garde les sommes par elle perçues et qu'elle ne réclame rien à raison du transit, pour le transport des correspondances d'un pays étranger à un autre pays étranger. Cependant, malgré les nombreuses demandes faites, le transit n'est pas gratuit et il y a lieu à des décomptes entre les administrations (1). Toutefois les dé-

des congrès et conférences ; il sert enfin d'intermédiaire pour la liquidation des décomptes, il est office central de comptabilité. Celles des administrations qui recourent à lui pour cette opération (ce recours n'est d'ailleurs pas obligatoire) lui envoient chaque mois un tableau indiquant leurs créances et dettes vis-à-vis des autres. Tous ces tableaux sont rapprochés, contrôlés les uns par les autres et les compensations pécuniaires opérées. C'est là un rôle à peu près analogue à celui des *clearings-house* anglais pour la liquidation des valeurs de papier. Le bureau international peut enfin être chargé de donner son avis sur certaines questions litigieuses.

(1) Pour les correspondances ordinaires ces décomptes n'ont lieu que du chef de la rémunération du service de transit, pour quelques autres ils ont lieu aussi du chef du partage des taxes (v. p. 110, note 3).

comptes se font dès maintenant sur une base uniforme. Sur ce dernier point tout au moins l'unité s'est faite.

On a estimé que chaque service devait être rétribué du service en transit qu'il rend. Cela n'est pas autant qu'on l'a dit en opposition avec le principe de l'unité de territoire postal. Qui dit unité de territoire ne dit pas unité de service ; chaque service relève de son Etat et a son budget spécial. S'il y avait un budget unique, on pourrait parler de service unique et alors la notion de transit devrait disparaître. Il n'en est pas ainsi et il ne paraît guère probable qu'on arrive à un service unique géré par une sorte de commission internationale, dont le budget serait alimenté par tous les contractants. En tous cas on n'y arrivera pas de suite et en attendant il est équitable que chacun soit rémunéré des services qu'il rend (1).

(1) Les règles sur la rémunération du service en transit et sur les décomptes varient suivant la nature des correspondances ; nous allons essayer de les résumer.

1^o *Correspondances ordinaires* (Lettres simples ou recommandées, échantillons, cartes postales). — En principe chaque administration garde ce qu'elle perçoit ; mais, du chef du transit, il y a lieu à des décomptes. S'agit-il du transit territorial, le droit à payer à l'office transitant est de 2 fr. par kilogramme de lettres et cartes postales, et de 0 fr. 25 par kilogramme d'autres objets. Le droit est payé par l'office d'origine ; il n'est pas obligatoire et est réductible de 5 p. 100 pendant les deux premières années d'application de la convention, de 10 p. 100 pendant les deux années suivantes et de 15 p. 100 au delà de quatre ans. C'est là l'indication d'une marche vers la gratuité. Certaines administrations sont déjà complètement exemptes du paiement de ce droit de transit territorial, ce sont celles pour lesquelles, en cette matière, les recettes et dépenses ne dépassent pas ensemble la somme de 5.000 francs par an, et celles dont les dépenses excèdent les recettes. S'agit-il du transit maritime, il y a une distinction à faire suivant que le parcours par mer excède ou non 300 milles marins. Dans le premier cas, les frais de transit sont de 5 francs par kilogramme de lettres et cartes postales et de 0 fr. 50 par kilogramme d'autres ob-

Toujours à propos des taxes, là où l'unification n'est pas faite et où elle est désirable, c'est en ce qui concerne les timbres-poste d'affranchissement. Chaque Etat émet des timbres qui peuvent seuls être employés dans ce pays,

jets : ceci pour les parcours effectués entre les pays d'Europe, entre l'Europe et les ports d'Afrique et d'Asie, sur la Méditerranée et la mer Noire, ou de l'un à l'autre de ces pays, et entre l'Europe et l'Amérique du Nord. Pour les autres trajets les prix sont de 15 francs par kilogr. de lettres et cartes postales et de 1 franc par kilogramme d'autres objets. Ce sont là des prix maxima réductibles comme les précédents. Dans le cas où le trajet maritime est inférieur à 300 milles marins, les prix sont les mêmes que pour le transit territorial. L'administration transitante par mer n'a pas droit à rétribution dans cette hypothèse, si elle a déjà été rémunérée pour le transit des mêmes dépêches par terre. Enfin, si les correspondances sont à destination de pays en dehors de l'union, les offices de l'union qui ont des rapports avec ces derniers pays doivent prêter leur concours aux autres pour la transmission des correspondances de ou pour ces pays étrangers. Les frais de transit se calculent d'après les règles ordinaires, pour le trajet dans l'intérieur de l'union, et pour le trajet en dehors suivant les bases indiquées par l'office de l'union qui sert d'intermédiaire. Ces frais ne peuvent pas d'ailleurs dépasser 20 francs par kilogramme de lettres et 1 franc par kilogramme d'autres objets. C'est l'administration d'origine qui paie les frais pour les correspondances à destination des pays étrangers. L'office de l'union qui reçoit les correspondances de ces pays n'a qu'à s'occuper de savoir si l'affranchissement est complet ou non et à appliquer la règle de l'affranchissement au double dans le dernier cas.

Il n'y a à propos de ces correspondances de décomptes entre les administrations que du chef du paiement de ces droits de transit ; chacune des administrations doit envoyer annuellement au bureau un relevé de ses dettes et créances vis-à-vis des autres. Le paiement se fait par l'intermédiaire du bureau (Règlement, art. xxxii, xxxiii, xxxviii).

2° *Lettres et boîtes avec valeur déclarée.* — Il y a lieu pour celles-ci à des décomptes résultant de la répartition des taxes. En ce qui concerne la première partie du droit (droit d'affranchissement), pour les lettres les principes sont les mêmes que pour les lettres recommandées ; l'office qui a perçu la taxe garde le tout sauf le paiement des frais de transit dans la mesure et de la manière fixées par la convention principale ; pour les boîtes, l'administration expéditrice paie à chaque admi-

il y a là une complication inutile. On a maintes fois demandé la création d'un timbre universel, ce serait un symbole matériel de l'union, cela serait tout à l'avantage et à la commodité des correspondants. Les collectionneurs

nistration participante à ce transport un droit de 0 fr 50 pour le transport territorial, 1 franc pour le transport maritime. En ce qui concerne la deuxième partie du droit (droit d'assurance), l'administration expéditrice paie à chaque administration responsable participant au transport un droit proportionnel de 0 fr. 05 par somme de 300 francs ; ce droit est porté à 0 fr. 10 s'il y a transport maritime. Il y a lieu de ce chef entre les administrations à des décomptes. Le relevé des créances de chaque office et des sommes dues par lui à l'autre est publié tous les mois, les offices se communiquent ces relevés et établissent les soldes. Il n'y a pas d'office central de liquidation comme dans la convention principale, mais les comptes et les statistiques sont transmis au bureau international.

3° *Colis postaux.* — Il y a aussi lieu à partager des taxes. L'administration d'origine doit payer aux administrations de transport territorial un droit de 0 fr. 50 par colis, et à celles de transport maritime un droit basé sur la distance. Pour les colis encombrants, il y a lieu à bonification de 50 pour 100. Si le colis est avec valeur déclarée, il est payé par l'administration expéditrice à chaque administration participante au transport : 0 fr. 05 par 300 francs pour le transit territorial, 0 fr. 10 par 300 francs pour le transit maritime. La taxe spéciale aux colis grevés de remboursement est partagée par moitié entre les deux administrations extrêmes. Les relevés de comptes entre les divers offices se font tous les mois comme en matière de lettres avec valeur déclarée.

4° *Mandats postaux.* — Les taxes perçues sont partagées par moitié entre les deux offices, celles pour avis de paiement restent acquises à l'administration qui les a perçues. Pour le règlement chacune des administrations établit mensuellement des états où sont notées les sommes payées. Les comptes sont rapprochés et le solde acquitté en monnaie d'or du pays créancier. Si les mandats ont été payés en monnaies différentes, la créance la plus faible est convertie en monnaie de la créance la plus forte au pair de l'or.

5° *Service des recouvrements.* — Pour les deux premières parties du droit (taxe des lettres recommandées et rétribution pour l'administration chargée de l'encaissement) il n'y a lieu à aucun décompte. Pour

seuls s'en plaindraient, mais ils collectionneraient autre chose ou trouveraient une occupation facilement aussi utile.

Il y a enfin un dernier point où l'uniformité se fait peu à peu. C'est en ce qui concerne la responsabilité. L'uniformité n'existe que pour certaines dispositions très générales ; pour le reste il faut se reporter à la législation de chaque Etat. Il n'y a pas lieu de s'en étonner. S'il y a une matière où l'unité absolue ne soit pas possible, c'est bien celle-là ; il faut en effet tenir compte des différences de mœurs, d'habitudes ou d'usages des pays contractants.

IV

Ceci n'est qu'une esquisse de ce qu'est le service postal international. Il faudrait, pour étudier les divers engrenages de cette vaste machine, beaucoup plus de temps et d'espace qu'il ne conviendrait d'en employer ici. Ce que nous venons de voir, c'est le dernier terme de l'histoire de la poste, ou plutôt c'en est le terme actuel, car l'évolution n'est pas terminée. Sur certains points, on est dans un état transitoire, cela est manifeste s'il s'agit de la répartition des taxes, des arrangements accessoires ou de la question de responsabilité.

A travers cette masse énorme d'essais de services privés ou officiels, depuis ceux des marchands ou ceux de Cyrus, à travers les règlements, les ordonnances, les traités, les conventions d'union, les travaux des congrès,

la troisième (taxe ordinaire des mandats de poste) on suit les règles concernant l'échange des mandats.

6° *Livrets d'identité*. — Il n'y a lieu du fait de la vente des livrets à aucun décompte entre les administrations.

on voit toujours se manifester la marche en avant dans la voie du progrès, dans la voie du plus grand perfectionnement des caractères que doit avoir tout service de transport de correspondances.

La poste est aujourd'hui plus que jamais un rouage essentiel dans le grand mécanisme du commerce international ; elle fait partie de notre vie qu'elle a étendue au delà des frontières de chaque pays. A supposer que du jour au lendemain, par le fait d'on ne sait quelle grève des services, la poste se trouve tout d'un coup arrêtée, tout le monde aurait l'impression d'un vide immense ; les relations de famille ou d'affaires se trouveraient arrêtées ou tout au moins ralenties. La poste, telle qu'elle est maintenant, telle qu'elle tend de jour en jour à devenir, n'est rien, car on ne suppose même pas qu'elle puisse s'arrêter ; elle est tout, car sans elle il n'y aurait pour ainsi dire plus de vie internationale.

Il y a cependant un mode de transport des correspondances plus rapide que la poste. C'est le télégraphe et c'est de lui qu'il nous reste à parler.

TITRE II

LE SERVICE TÉLÉGRAPHIQUE

Le service télégraphique est, comme le service postal, un moyen de communiquer à longues distances. Il devait donc subir, semble-t-il, les mêmes transformations ; seulement il ne faut pas oublier que la télégraphie, même aérienne, est une invention relativement récente. Cette invention s'est produite dans un milieu avancé, dans une société où les conditions de vie sont très spéciales, l'activité économique y étant très considérable. Il en est résulté que l'évolution qu'a subie le service télégraphique n'a pas été tout à fait la même que celle du service postal, et que, dans les points où elle lui a été semblable, elle s'est pourtant accomplie beaucoup plus vite.

Au surplus, il n'est pas inutile de le rappeler, le télégraphe présente de profondes différences avec la poste. Il est sans doute, lui aussi, un moyen de transmettre des correspondances, mais singulièrement plus rapide. Il présente, au point de vue de l'établissement matériel, des particularités très spéciales, il nécessite des installations longues et compliquées, non pas seulement en quelques endroits, mais d'une façon permanente et ininterrompue. Puis, ce mode de correspondance se trouvant inauguré dans une société où les relations entre individus sont incessantes, il a fallu presque immédiatement élabo-

rer un réseau d'ensemble. De là des travaux de premier établissement très considérables, partant très coûteux ; de là encore la nécessité de recouvrer ces dépenses par des taxes élevées. Si le télégraphe est un moyen de communication rapide, il est par suite un moyen de communication assez cher.

Il y a autre chose : dans le service postal, les agents reçoivent les lettres fermées, ils les manipulent, mais jamais, en théorie du moins, ils n'ont l'occasion de connaître le contenu des lettres qu'ils transportent. L'employé du télégraphe, au contraire, connaît forcément la teneur de la dépêche qu'il envoie ou qu'il reçoit. Il peut s'ensuivre pour les correspondants une confiance moins complète dans le respect du secret professionnel, et pour les administrations une tentation plus forte de se renseigner (1).

Ajoutons, sauf à y revenir, que les relations internationales seront, elles aussi, singulièrement compliquées, et du fait de l'installation matérielle nécessaire au fonctionnement du télégraphe, et du fait que ce sont deux individus, fonctionnaires d'Etats différents, qui, à raison même de leurs fonctions, sont mis en rapports continus l'un avec l'autre. Telles sont très brièvement et incomplètement résumées les principales différences entre la poste et le télégraphe, différences qui permettent d'expliquer certaines différences de traitements.

(1) Ce qui le prouve, c'est l'importance attachée à l'emploi du langage secret ou du langage convenu.

CHAPITRE PREMIER

Les précédents de la convention de Paris.

I

Le service télégraphique, tel qu'il est aujourd'hui, est comme le service postal un service mis à la disposition du public, organisé par l'Etat et dirigé par lui ou du moins placé sous son contrôle ; c'est en outre un service international. Ces caractères, il ne les a pas toujours eus, il a eu lui aussi plusieurs aspects, mais, tandis que le service postal a commencé par être une affaire privée, puis presque aussitôt, simultanément, un service d'Etat réservé aux seuls gouvernements, le service télégraphique a commencé par être exclusivement un service de gouvernement. Se perfectionnant et s'étendant, il s'est ouvert aux particuliers, puis presque immédiatement il est devenu service international.

Le premier télégraphe fut, on le sait, celui de Chappe, le télégraphe optique ou aérien. Il fut mis en pratique en France en 1793, il commença son service en annonçant à la Convention une victoire. Ce n'était qu'un service de gouvernement. La Convention, puis l'empire l'utilisèrent, car c'était pour le pouvoir central un moyen très commode de communiquer rapidement ses ordres à ses divers agents. Des lignes partant de Paris dans les différentes directions s'établirent bientôt. En 1805 et 1806, on les prolongea jusqu'à Rome et Amsterdam ; l'empire français s'étendait jusque là. Ces prolongations furent détruites en 1814. Les particuliers n'en profitèrent pas. On rencontre encore des personnes qui parlent du temps pas bien éloi-

gné où, à certains moments, on voyait s'agiter dans l'air les grands bras de bois des tours télégraphiques, porteurs de signaux mystérieux que nul ne comprenait (1).

Il en fut de même, à l'origine, de la télégraphie électrique. Entre 1840 et 1846, elle s'efforça de se substituer à la télégraphie optique toujours pour la transmission des ordres du gouvernement. Déjà cependant en 1846 certaines compagnies de chemins de fer obtenaient l'autorisation d'établir des lignes télégraphiques le long de leurs voies, mais c'était uniquement dans l'intérêt des compagnies et pour la transmission de leurs avis de service (2).

La conception du télégraphe service de gouvernement a été même beaucoup plus loin pour le télégraphe que pour la poste, puisqu'une loi française du 2 mai 1835 monopolisait au profit de l'État l'emploi de correspondances au moyen de signaux conventionnels. Cela était dicté par la crainte que cet instrument, si commode pour transmettre les ordres de l'autorité, ne devint par la même raison un moyen très commode de conspirer contre cette même autorité.

Ce caractère du service télégraphique ne dura pas bien longtemps. En Angleterre, aux Etats-Unis, le service télé-

(1) Sur l'histoire de la télégraphie, Belloc, *La télégraphie historique*.

(2) Pour le service postal, il s'était passé quelque chose d'analogue ; ce furent en effet des corporations de marchands qui organisèrent les premières postes. Il y a là une analogie qui s'explique. Pour le télégraphe comme pour la poste ce sont les nécessités du commerce qui ont été la cause déterminante des privilèges accordés. Les corporations de marchands, les universités étaient les plus grandes forces du moyen âge. Les compagnies de chemins de fer représentaient en 1846-50 une des plus grandes puissances commerciales, autant dire une des plus grandes puissances sociales du moment. Bien entendu, il ne faudrait pas exagérer cette idée.

graphique fut très promptement ouvert aux particuliers ; en France ce fut par une loi du 29 novembre 1850. Jusque là il n'y avait pas eu de relations télégraphiques internationales ; presque immédiatement, au contraire, après cette loi, elles se développèrent.

Dès 1851, on trouve des traités particuliers, mais cette période des traités passés entre deux offices, si longue pour le service postal, puisqu'elle a duré près de trois siècles, fut ici remarquablement courte. Très rapidement apparurent, dans une seconde période, des unions entre plusieurs offices. Le tout aboutit à la constitution de l'union internationale de 1865.

Il y a bien des causes à ce développement rapide et spontané des traités télégraphiques. Cela tient d'abord à l'accroissement très considérable des relations commerciales au milieu de ce siècle, puis à l'exemple des traités postaux déjà suffisamment nombreux pour montrer les avantages de l'entente. A cela s'ajoutent deux autres considérations (1) : la première, c'est que, la transmission des dépêches mettant en rapports directs deux employés d'Etats différents, une entente spéciale est nécessaire au sujet de l'établissement des fils, des appareils, de la langue, des signes, des taxes, des heures d'ouverture et de fermeture des bureaux. En second lieu, il y a à tenir compte de ceci : que chaque Etat, étant souverain sur son territoire, doit accorder une autorisation à celui qui veut établir des lignes ou des poteaux télégraphiques chez lui, et à plus forte raison à celui qui veut faire aboutir dans un pays une ligne venant de l'étranger. Voilà encore une

(1) Poinsard, *Droit international conventionnel*, p. 79 ; Renault, *La poste et le télégraphe*, p. 46.

raison pour laquelle l'intervention de l'Etat a été immédiatement nécessaire dans les rapports télégraphiques internationaux.

Ceci explique la rapidité avec laquelle se signèrent les premiers traités. Comment expliquer la rapide constitution de l'union et sa formation antérieure à celle de l'union postale ? A peu près par la même raison. Ces traités télégraphiques devenant très nombreux et de plus en plus indispensables, l'idée d'un traité général plus simple se présenta d'elle-même presque immédiatement.

Il y a peut-être à ajouter ceci : en matière de poste on avait derrière soi des précédents ; il s'était par suite formé des traditions dans les divers offices, d'où l'esprit de routine et de persistance dans les vieux errements que nous avons rencontré et signalé en son temps (1). Il fallut des esprits très déliés et très originaux, des volontés très fermes et très persévérantes à ceux qui réformèrent le service postal. Il suffit de rappeler les noms de Rowland-Hill et du docteur von Stéphan pour s'en convaincre. Ces deux hommes, pour ne citer que les deux plus célèbres, se posèrent avant tout en réformateurs, et ce ne fut pas sans luttes qu'ils arrivèrent à faire prévaloir leurs idées. Point de traditions, au contraire, dans cette nouveauté qu'était le service télégraphique. L'union télégraphique se manifesta comme étant presque la forme primitive du service. Elle n'eut point à lutter contre des théories contraires et se constitua sans efforts. L'union postale s'est, au contraire, créée comme une réforme, c'est ce qui

(1) De Kirchenheim, *Les congrès internationaux de la poste et du télégraphe*, R. D. I., 1881, p. 347.

explique qu'elle ne soit apparue que plus tard et qu'elle ait mis si longtemps à se constituer.

L'ordre à suivre dans cet exposé historique du service international télégraphique est bien simple. Nous étudierons d'abord les quelques traités particuliers que nous rencontrerons aux environs de 1852, puis les unions restreintes. Il y aura lieu de parler ensuite de la préparation du traité de Paris de 1865 et de ses diverses modifications. Ici, nous le verrons, le télégraphe a devancé la poste, en posant des règles générales dans la convention de Saint-Pétersbourg de 1874, qui ne sont plus modifiées. Depuis 1874, il n'y a plus qu'à s'occuper des modifications apportées au règlement de service rendu en exécution de la convention. Nous terminerons enfin par un très rapide exposé du service administratif actuellement en vigueur.

II

A l'inverse de ce qui a eu lieu pour le service postal, les premiers traités télégraphiques passés entre deux offices sont relativement peu nombreux ; ils ont un autre caractère, c'est d'être très brefs. Il est dès lors difficile d'y trouver développés les principaux caractères que doit avoir tout service de transport de correspondances. On insiste surtout sur le règlement des situations spéciales qui résultent de l'existence même et du fonctionnement du télégraphe. Voici par exemple le premier traité que nous ayons rencontré. Il est intitulé : Protocole d'une conférence tenue à Berlin le 3 octobre 1849 entre les plénipotentiaires d'Autriche et de Prusse, relativement au télégraphe électro-magnétique. Il a été publié en Autriche comme traité, c'est vraisemblablement le premier acte

constitutif de l'union austro-allemande (1). De quoi parle-t-il? Du mode d'établissement des lignes, puis de l'établissement d'un bureau de chaque État à la station frontière d'Oderberg. Ce bureau double sera composé d'employés prussiens et autrichiens qui devront recevoir, transmettre et réexpédier les dépêches de l'un des États pour l'autre ; la situation juridique de ces employés est très précisée (2).

Ce sont là les dispositions les plus considérables du traité. On les retrouve dans les autres, il en est ainsi notamment de l'institution des bureaux mixtes dans une ville frontière. La situation des employés de ces bureaux préoccupe beaucoup. Il s'agit en effet de régler la situation des fonctionnaires d'un État appelés par leur destination même à remplir leurs fonctions en pays étranger ; aussi y a-t-il des règles très minutieuses à ce sujet (3).

Ce service est universel, en ce sens qu'il est ouvert au public ; cependant chaque Etat peut suspendre son fonc-

(1) Martens, *Nouveau recueil général*, 1^{re} série, t. xiv, p. 591.

(2) Aux termes de ce traité les employés prussiens continuent à être régis par le droit prussien, cependant ils seront tenus de se soumettre dans une certaine mesure à la législation autrichienne. Ils seront exemptés de tout service militaire ou de garde nationale.

(3) On peut voir notamment un accord provisoire conclu entre la France et le grand-duché de Bade du 25 août 1852 (de Clercq, t. vi, p. 213). Il est établi à Strasbourg un bureau pour l'échange et la traduction des dépêches. A ce bureau sont attachés deux employés, l'un français, l'autre badois. L'employé badois se logera à Strasbourg à ses frais, mais sous le rapport des impôts ou autres charges publiques ou communales il sera constamment envisagé comme étranger spécialement placé sous la protection des lois françaises. Il devra se soumettre au règlement de service arrêté par l'administration du bureau, mais ne pourra être puni que par l'intermédiaire de l'administration badoise.

tionnement sur son territoire (1), ou prohiber temporairement les correspondances privées (2).

Le service est permanent, il est aussi régulier et sûr. Du moins on trouve dans un traité franco-suisse de 1852 (3), à propos de certaines règles concernant la responsabilité, un engagement des administrations de faire les expéditions avec fidélité et régularité. Ceci n'empêche pas qu'il soit stipulé dans le même traité que les administrations contractantes n'assument aucune responsabilité pour la transmission exacte des dépêches et des traductions. Il y a seulement lieu à restitution de la taxe perçue au cas de non remise par la faute du service ou de remise d'une dépêche dénaturée à un point tel qu'elle devienne manifestement inutile (4).

Quant à l'uniformité, il n'en est pour ainsi dire pas question. Les dispositions techniques restent très diverses. Les taxes sont partagées, on se contente pour les connaître d'additionner les taxes des administrations participantes au transport, ce qui est une source de complications.

Tels sont les premiers traités télégraphiques, singulièrement restreints comme on le voit et assez comparables aux traités postaux des xvi^e et xvii^e siècles. Il faut ajouter que cette période fut très courte, puisque dès 1852 apparaissent les premières unions restreintes.

(1) Ceci dans le traité austro-prussien de 1849 ; de même dans un accord provisoire franco-belge du 8 avril 1851 (de Clercq, t. vi, p. 100).

(2) Traité austro-prussien de 1849.

(3) Ce traité est du 23 décembre 1852 (de Clercq, t. vi, p. 256).

(4) Les frais de la restitution seront supportés par l'administration sur le territoire de laquelle l'erreur ou la perte ont été commises.

III

Le premier pas fait dans la voie de l'uniformité fut la constitution des unions restreintes de la combinaison desquelles sortit, en 1865, l'union télégraphique. Il y en eut trois : l'union austro-allemande ; l'union de la France, de la Belgique et de la Prusse ; puis l'union de la France, de la Belgique, de la Sardaigne et de la Suisse. Les unes et les autres se constituèrent pour éviter d'avoir recours à des traités particuliers passés entre deux Etats, qui n'auraient abouti qu'à poser des règles sinon contradictoires, tout au moins fort différentes les unes des autres.

La principale de ces unions restreintes, celle d'où sortit en 1865 l'union télégraphique internationale, réunit la France, la Belgique et la Prusse. Le traité du 4 octobre 1852 (1), qui la consacra, sortit des délibérations d'une conférence tenue à Paris. Le traité mentionne cette réunion et la désigne par l'expression de commission mixte internationale. Il est à remarquer que la Prusse stipule aussi au nom de l'Autriche, de la Saxe, de la Bavière, qui ont signé avec elle le traité d'union austro-germanique, et aussi au nom des royaumes de Hanovre, de Wurtemberg, des Pays-Bas et autres Etats allemands qui accéderont ou ont déjà accédé au traité. Il s'agit donc là de la correspondance télégraphique sur un territoire considérable. Ce traité fut remanié en 1858 à la suite d'une conférence tenue à Bruxelles, mais les modifications ne portent que sur des points de détail (2).

Le traité commence par établir le principe que tout in-

(1) De Clercq, t. vi, p. 224.

(2) La nouvelle convention est du 30 juin 1858 (de Clercq, t. vii, p. 430).

dividu a le droit de se servir des télégraphes internationaux, c'est un principe général dont l'énonciation deviendra pour ainsi dire de style dans les conventions suivantes.

Les droits de chaque Etat sont d'ailleurs maintenus, chacun d'eux peut prendre les mesures de police, de sécurité des lignes, de contrôle des correspondances qu'il juge convenables. Il a de même la faculté d'interrompre sur son territoire tout ou partie du service pour le temps qui lui convient, et d'arrêter les dépêches qui lui sembleraient menaçantes pour l'ordre public.

Il s'agit là d'un service vraiment international, nous n'en voulons pour preuve que l'emploi de l'expression de dépêches internationales ; ce sont, dit le traité de 1858, celles qui empruntent pour être transmises à destination les lignes de deux au moins des Etats contractants (1). Ce service est permanent et régulier, sauf suspension par un Etat sur son territoire.

Quant à la sécurité, les droits des correspondants sur ce point sont relativement peu garantis. La règle, c'est l'irresponsabilité des administrations : il est spécifié dans le traité de 1858 que les administrations télégraphiques ne garantissent en aucune façon l'exactitude et la promptitude des transmissions. La responsabilité des administrations est cependant établie dans deux ou trois cas, elle est limitée à la restitution de la taxe (2).

(1) Le traité de 1852 donnait la définition suivante : « Ce sont celles qui, partant de l'une des stations de l'un des Etats contractants, sont destinées à l'une des stations des autres Etats ; ces dépêches sont classées en trois catégories : dépêches d'Etat, dépêches de service, dépêches des particuliers. »

(2) D'après le traité de 1852, voici comment était réglée la restitution de la taxe. Il y a lieu à restitution intégrale au cas où la dépêche n'a

Il faut enfin noter une tendance à l'uniformité qui se manifeste dans l'établissement des taxes. Sans doute, il n'y a pas unité de taxe, mais tout au moins y a-t-il une base uniforme qui est la dépêche de 25 mots. Au surplus, les taxes varient suivant la distance et même à l'intérieur de chaque État suivant six zones différentes, et il y a lieu à des décomptes entre les administrations (1).

Telle quelle, malgré ses imperfections, cette convention ne s'est pas restreinte à ses seuls signataires primitifs. Ses dispositions se sont étendues à d'autres administrations. Il y a là une preuve du désir d'uniformité régnant alors parmi les administrations télégraphiques. D'abord les traités, celui de 1858 comme celui de 1852, sont à accession et quelques États y adhèrent. Mais il y a plus, les dispositions de ces conventions furent adoptées dans d'autres traités passés en dehors des puissances contractantes, qui se contentèrent d'y renvoyer purement et simplement (2). Enfin, l'autre convention d'union res-

pas été remise à destination par la faute du service, ou si elle a été remise dénaturée à tel point qu'elle n'ait pu manifestement pas remplir son objet. La convention de 1858 a ajouté un troisième cas à ceux-ci : c'est celui où la dépêche a été remise au destinataire plus tard qu'elle ne lui serait parvenue par la poste avec la même adresse.

(1) Les tarifs varient à la fois suivant six zones de distance et à raison du nombre de mots, la dépêche minima étant de 20 mots. Sont exemptées de taxe les seules dépêches relatives au service. La taxe est perçue au départ. En 1858 on prend, comme base de la taxe, la dépêche de 25 mots, avec augmentation progressive par 10 mots en sus ; la division en zones subsiste.

(2) Voir notamment : Conventions de la Turquie avec la Grèce (17/29 juillet 1859, *A. D.*, 1863, t. III, p. 290 ; 7 août 1864, *A. D.*, 1864, t. IV, p. 197) ; avec la Perse (28 novembre 1863, *A. D.*, 1864, t. III, p. 144). Une convention turco-russe du 20 novembre 1861 (*A. D.*, 1865, t. III, p. 263) reproduit presque textuellement la convention de 1858.

treinte ne s'écarte pas bien notablement de la convention dont nous venons de parler.

Cette deuxième union restreinte comprend aussi la Belgique et la France, mais, au lieu de rattacher ces deux pays aux États de l'union austro-allemande, elle les relie aux États méridionaux de l'Europe. Elle a été constituée par un traité du 29 décembre 1855 (1) conclu entre la France, la Belgique, la Sardaigne et la Suisse, et refondue par un autre traité du 1^{er} septembre 1858 entre les mêmes États (2).

Les dispositions que contiennent ces traités sont sensiblement les mêmes que celles des conventions précédentes. Tout au plus peut-on dire qu'on songe davantage à la rapidité, en créant des dépêches urgentes, encore cette création est abandonnée en 1858. Les droits des correspondants, quant à la sécurité des correspondances, sont peut-être aussi un peu plus sauvegardés, la responsabilité entraînant restitution de la taxe en cas de perte de la dépêche, même si cette perte a eu lieu par cas fortuit (3). Pour le reste, il n'y a que des différences de détail, sur lesquelles il est inutile d'insister (4).

Ainsi la tendance à l'uniformité et à l'adoption des dis-

(1) De Clercq, t. VI, p. 591.

(2) De Clercq, t. VII, p. 499.

(3) Exception faite du cas où la perte est imputable aux télégraphes des chemins de fer ou aux lignes étrangères aux États contractants.

(4) Il faut indiquer le mode d'établissement des taxes. D'après la convention de 1855, la base de la taxe est la taxe d'une dépêche de 15 mots. Il y a lieu à taxe additionnelle par cinq mots ou fraction de 5 mots au-dessus de 15. Dans la convention de 1858, la base de la taxe est la dépêche de 20 mots, avec taxe supplémentaire par série de 10 mots.

Une autre particularité de l'union, c'est la faculté donnée à l'expéditeur de demander que son identité soit attestée au lieu de destination, il n'a pour cela qu'à payer un droit de 1 fr. 25.

positions de la convention de Bruxelles de 1858 est donc bien manifeste et par l'insertion de la clause d'accession, et par le renvoi fait par les autres traités, et par l'analogie entre les régimes des deux unions restreintes. Dans les années 1863 et 1864 en outre, la France passe toute une série de conventions dans le but d'arriver à l'établissement d'un tarif fixe ne variant que suivant le nombre de mots et simplifiant les décomptes (1).

De tout cela, il résultait que la constitution d'une union générale englobant les unions restreintes devait aller presque d'elle-même.

IV

La convention de Paris est du 17 mai 1865 ; elle fut précédée d'une conférence qui se tint à Paris sur l'invitation du gouvernement français, sous la présidence de M. Drouyn de Lhuis. A peu près tous les Etats de l'Europe y étaient représentés, moins les Etats pontificaux, leurs plénipotentiaires n'ayant pas voulu siéger à côté des délégués italiens, et l'Angleterre dont le service était géré par des compagnies privées. Il est à remarquer aussi qu'il n'était plus question de l'union télégraphique austro-allemande comme dans les conventions précédentes ; chacun des Etats la composant avait sa représentation individuelle.

Disons avant tout que, sauf des points de détail, la con-

(1) Les taxes, dans ce système, devaient être partagées, suivant une proportion une fois fixée. Conventions de la France avec le Luxembourg (31 août 1863, de Clercq, t. VIII, p. 612) ; avec l'Espagne (30 décembre 1863, de Clercq, t. VIII, p. 360) ; avec la Suisse (1^{er} décembre 1863, de Clercq, t. VIII, p. 618) ; avec Bade (27 décembre 1864, de Clercq, t. IX, p. 142) ; avec la Bavière (1^{er} juin 1864, de Clercq, t. IX, p. 24).

férence de Paris ne diffère pas beaucoup des précédentes, elle a dû sa notoriété à ce qu'elle fut plus longue et à ce que le traité qui en sortit dura plus longtemps, les conférences suivantes de Vienne et de Rome n'ayant fait que modifier son œuvre (1) ; mais elle n'a pas fait une œuvre d'unification comparable à celle de la conférence de Berne pour le service postal.

Le travail de la conférence de Paris (2) fut, en fait, un travail de revision de la convention de 1858 dont nous avons parlé. Le projet français ne faisait presque que la reproduire ; il est donc inutile de suivre pas à pas toutes les discussions, il faut simplement essayer de dégager les idées générales qui s'y manifestent.

Tout d'abord, il faut noter un essai d'augmentation du service. C'est ainsi que le projet français (3) proposait l'adoption de dépêches à faire suivre et de dépêches recommandées. Les unes et les autres furent d'ailleurs admises.

Une des grosses questions se rattache à l'idée de sécurité à donner aux correspondants. Il en fut parlé à propos de la responsabilité. Certains délégués auraient voulu

(1) Cf. Renault, *La poste et le télégraphe*, p. 51 ; Bateman-Champain, Discours prononcé à la Société des électriciens (*Journal télégraphique*, 1878-80, p. 309, 333) ; Edgard Saveney, *La télégraphie internationale* (*Revue des Deux-Mondes*, 15 septembre et 1^{er} octobre 1872) ; *Documents diplomatiques de la conférence télégraphique internationale de Paris*.

(2) Les Etats contractants étaient à la conférence de Paris représentés par des plénipotentiaires assistés de délégués techniques. Dès la première séance générale, il fut décidé que l'examen du projet préparé par l'administration française serait renvoyé à une commission composée de tous les délégués techniques. Ce fut cette commission qui fit tout. La seconde séance générale comprenant tous les délégués ne fit qu'approuver en bloc la convention élaborée par la commission.

(3) *Documents diplomatiques*, Paris, 1865, p. 83.

établir la responsabilité des administrations dans tous les cas de non transmission, d'erreur ou de retard tels que le télégramme n'aurait pu remplir son objet. Cette responsabilité entraînant seulement restitution de la taxe perçue ne fut pas admise (1). On alla plus loin, on établit des dépêches dites recommandées pour lesquelles devait être perçu un droit spécial. Pour celles-là il y avait lieu à responsabilité dans les trois cas, et pour les autres seulement dans le cas de non transmission (2). Cela ne revenait-il pas à dire que les administrations se trouvaient encore incapables d'assurer la sécurité et la régularité du service des télégrammes ?

Il semble, d'ailleurs, que certains délégués ne voulaient aucune amélioration, c'est ainsi que la proposition faite de créer des dépêches urgentes fut repoussée, sous prétexte que cette institution nuirait à la bonne simplicité du service (3).

(1) C'était là une proposition italienne. D'après le projet, il devait y avoir remboursement de la taxe en cas de non transmission pour toutes les dépêches, et pour les dépêches recommandées en outre, en cas de retard et d'erreur tels que le télégramme n'aurait pu remplir son objet. Le délégué italien disait que l'adoption de son projet permettrait une sorte de contrôle indirect sur les employés et donnerait satisfaction au public. Ces deux raisons furent contestées et le projet français adopté.

(2) Si la dépêche est recommandée, le bureau de destination transmet par voie télégraphique à l'expéditeur la reproduction intégrale de la copie envoyée au destinataire, avec l'indication des circonstances de la remise. Cette recommandation est obligatoire pour les dépêches en chiffres ou en lettres secrètes (art. 24). Il y a lieu, dans ce cas, à perception d'une taxe double entraînant la responsabilité que l'on vient de voir.

(3) Ce fut encore là une proposition italienne. On objecta que ces dépêches avaient été supprimées en 1858, dans la revision, à Berne, de la 2^e union restreinte. L'argument tiré de la simplicité vint du délégué

Enfin on maintint les droits de chaque Etat sur la correspondance qui emprunte ses lignes télégraphiques. Chaque Etat peut suspendre le service ou l'arrêter pendant un certain temps. De même il reste libre de désigner, parmi les langues usitées sur son territoire, celles qui seront considérées par lui comme propres à la correspondance télégraphique (1).

Pour le reste, il y a peu ou même pas de progrès dans le sens de l'uniformité. Nulle part d'abord on ne voit apparaître l'idée de l'unité de territoire qui a été en quelque sorte l'idée dominante du congrès de Berne pour le service postal. De même pas d'organe commun centralisateur ; les délégués français avaient bien proposé quelque chose d'analogue : l'institution d'une commission de délégués des puissances contractantes siégeant dans la ville où aurait eu lieu la dernière conférence, mais leur proposition n'aboutit pas (2). Enfin pas d'unité dans l'établisse-

suisse, Il est curieux de remarquer que dans les conférences suivantes ce sera encore l'Italie qui proposera l'admission des dépêches urgentes et qui finira par les faire introduire dans le service international, malgré l'opposition constante des délégués suisses. (*Documents diplomatiques*, p. 128).

(1) Cela se rattache à la question encore à résoudre du langage secret. Chaque Etat admet difficilement de transmettre des télégrammes rédigés en un langage ou même en une langue que ses employés ne comprennent pas. Les erreurs sont, dit-on, plus faciles, et surtout le contrôle de l'Etat est plus difficile. D'après la convention de Paris, les dépêches d'Etat ou de service peuvent être composées en chiffres ou en lettres secrètes en tout ou partie. Les dépêches privées en chiffres ou langage secrets sont aussi admises, mais seulement entre deux Etats qui admettent ce mode de correspondance. Telle quelle cette solution n'était pas pratique, parce qu'elle n'établissait pas de règle générale. Aussi on y revint dans les conférences suivantes.

(2) Cette commission aurait été chargée de dresser une carte com-

ment des taxes. Il y eut à ce propos de longues délibérations. L'unité de taxe fut un instant proposée, sans d'ailleurs aucune chance de succès. Par contre la complication eut aussi pour ainsi dire ses partisans ; ceux-ci auraient voulu que l'on en revînt à la simple addition des taxes des pays participant au transport des dépêches. Finalement on convint d'établir des tableaux comprenant l'ensemble des taxes (1). C'était là en somme tout le contraire de l'uniformité et de la simplicité.

plète des réseaux, de publier les tarifs communs et de procéder à toutes les études d'utilité générale. Il fut objecté que ces travaux n'étaient vraiment pas assez importants pour justifier la permanence d'une telle commission. La France n'insista pas, craignant de paraître aspirer à une sorte d'hégémonie télégraphique (Saveney, *loc. cit.*).

(1) Il était évident avant tout que l'on devait réduire les taxes, mais dans quelle mesure ? Le projet français se bornait à dire que toutes les dépêches échangées soit directement, soit par l'intermédiaire d'autres pays, seraient soumises à une seule et même taxe. D'autres voulaient un tarif général pour éviter les complications. La question se compliquait de ce que la grande majorité distinguait, comme il convenait d'ailleurs, les parties revenant aux Etats expéditeur et destinataire (taxes terminales) et la partie revenant à l'Etat transitant (taxes de transit). Il était évident qu'il devenait difficile de fixer une règle uniforme pour les premières, à raison des différences d'importance des territoires des divers Etats. L'Italie alla jusqu'à proposer que chacun fixât librement ses tarifs, on aurait obtenu la taxe internationale par une simple addition. L'unité de tarifs fut proposée par l'Espagne ; il y eut un moment où l'administration française présenta une note en ce sens, tout en se défendant de vouloir en faire une proposition formelle. Tout cela fut renvoyé à une sous-commission qui divisa les Etats en trois groupes. L'accord se fit alors facilement et les taxes furent établies dans deux tableaux comprenant l'un les taxes terminales, l'autre les taxes de transit. Dans ces tableaux on supprima la division en zones à l'intérieur de chaque Etat, sauf la faculté pour les grands Etats d'être divisés en deux zones. C'est le seul point où il y ait progrès dans le sens de l'uniformité. L'art. 30 porte : « La taxe applicable à toutes les correspondances échangées par la même voie entre les bureaux de deux quelconques des Etats contractants sera uniforme. »

Une extension très faible donnée au service, pas d'accroissement de rapidité ni de régularité, la sécurité plutôt restreinte qu'augmentée et l'uniformité du service à peine plus sensible ; voilà en deux mots le résultat de la conférence de Paris. La convention qui en sortit n'innova en rien, si ce n'est en ce qui concerne les dépêches recommandées, et l'innovation fut d'un mérite douteux. Elle généralisa seulement deux conventions antérieures, elle précisa et ordonna mieux les dispositions. C'est pour cela qu'on la considère généralement comme le traité constitutif de l'union télégraphique, bien qu'en réalité elle ne fit l'unification que sur quelques points sur lesquels tout le monde était d'accord, et qu'elle laissât régner la plus grande diversité quant aux tarifs.

CHAPITRE II

Les modifications apportées à la convention de Paris.

Comme la première convention d'union postale, la convention télégraphique de 1865 n'est pas restée sans modifications. Aux termes de la convention de Paris, des conférences remaniant ses dispositions devaient avoir lieu de trois en trois ans. Ces conférences se sont tenues en 1868 à Vienne, en 1871 à Rome, en 1875 à Saint-Petersbourg (1).

Mais l'uniformité s'arrête là ; les taux des taxes compris dans les tableaux sont établis d'Etat à Etat, de concert entre les gouvernements extrêmes et les gouvernements intermédiaires. (Sur tout ceci, *Documents diplomatiques*, p. 153 et s.; et Saveney, *loc. cit.*, p. 373 et s.).

(1) Les conférences de Vienne et de Rome se contentèrent de reviser la convention de Paris. Les conventions revisées sont du 21 juillet 1868 (Vienne, *A. D.*, 1869, t. 1, p. 176) et du 24 janvier 1872 (Rome, *A.*

Cette dernière eut, nous le verrons, une grosse importance, la convention télégraphique y fut rédigée d'une manière immuable et, dès lors, seul le règlement à elle annexé a été soumis à des revisions périodiques. Celles-ci ont eu lieu à leur tour à Londres en 1879, à Berlin en 1885, à Paris en 1890, à Buda-Pesth en 1896 (1). Dans toutes ces conférences les caractères qui n'étaient qu'à l'état d'ébauches dans la convention de Paris ont été repris et accentués; des traits nouveaux sont apparus. Il faut essayer de marquer en quelque sorte les jalons de cette marche dans la voie du progrès.

I

Depuis 1865, il y a un premier point certain, c'est que le service télégraphique international a pris une extension considérable. On en a d'abord une preuve matérielle dans l'augmentation du nombre des lignes terrestres et aussi dans l'accroissement des lignes sous-marines. Les premiers câbles sous-marins datent de 1860 et d'année en année ils se sont développés. A Rome, on s'occupa déjà beaucoup d'eux (2), et dans les conférences sui-

D., 1875, t. II, p. 151). La convention de Saint-Petersbourg, entièrement nouvelle, porte la date du 10/22 juillet 1875 (*A. D.*, 1876, t. III, p. 88; de Clercq, t. XI, p. 311).

(1) Les revisions du règlement portent les dates : Londres, du 28 juillet 1879 (*A. D.*, 1878-79, t. III, p. 108); Berlin, 17 septembre 1885 (*A. D.*, 1886, t. IV, p. 252); Paris, 21 juin 1890 (*A. D.*, 1891, t. IV, p. 5); Buda-Pesth, 22 juillet 1896 (*A. D.*, 1897, t. IV, p. 241).

(2) Dès le début de cette conférence, le délégué norvégien demandait qu'on s'occupât de leur protection; la conférence se déclara incompétente. (*Documents de la conférence de Rome*, 1871, p. 245-248). Il en fut de même lorsque le délégué allemand reprit la question (*id.*, p. 309). Enfin, c'est à Rome que se produisit pour la première fois la célèbre

vantes il y eut souvent des discussions à leur sujet (1).

La création des lignes sous-marines a eu une grosse importance ; elle a contribué à rendre universelle l'union télégraphique. Sans les câbles sous-marins, les conventions se seraient contentées de réunir les Etats de l'Europe, les Etats séparés de ceux-ci par la mer n'auraient eu aucune raison d'y accéder ; une fois réunis à l'Europe par ces lignes, ils ont été, pour ainsi dire, presque forcés de devenir contractants.

La convention télégraphique est en effet à accession. C'est à Rome qu'on a précisé à quelles conditions une administration d'Etat ou une compagnie privée pourrait jouir

proposition de Cyrus Field demandant la protection des câbles sous-marins en temps de paix, et leur neutralisation en temps de guerre. La conférence, tout en se déclarant incompétente, émit un vœu tendant à ce que les gouvernements s'occupassent de la question. Plusieurs délégués s'abstinrent, la conférence, dirent-ils, étant incompétente pour émettre un vœu sur une question politique.

(1) A la conférence de Rome, il ne se passa pour ainsi dire pas de séance où on ne vit les représentants des compagnies de câbles en opposition absolue avec les représentants des Etats. Cette opposition est facile à comprendre : les compagnies de câbles sont des entreprises commerciales, elles ont des dépenses de premier établissement souvent très considérables à recouvrer, des actionnaires à rémunérer qui réclament des dividendes. Enfin, par définition même, elles ont un but lucratif, tandis qu'on peut dire aux administrations des Etats qu'elles doivent bien plutôt viser à l'utilité du public que chercher à faire des bénéfices ; pour ces dernières, il suffit de ne pas perdre, les compagnies privées doivent, si elles veulent continuer à vivre, faire des bénéfices, elles ont donc à craindre la concurrence dont les Etats ont à se soucier beaucoup moins. Tout ceci apparut lors de l'établissement des taxes et de leurs bases. Un délégué dit, à propos de la taxation par mot, qu'on en était arrivé comme il l'avait prévu à un désaccord formel avec les compagnies. (*Documents de la conférence de Rome, 1871*, p. 380, 393, 402, 441). Cette opposition entre les compagnies et les Etats se manifesta aussi dans les conférences suivantes surtout à propos de la taxation et des conditions d'adhésion à la convention.

de ses dispositions (1). Ceci a été repris à Saint-Pétersbourg et dans les conférences qui ont suivi (2).

Le service international s'est étendu d'une autre manière. Il ne s'est pas contenté du service des télégrammes purs et simples, qui répondaient sans doute à beaucoup de besoins, mais pas à tous ceux de la correspondance internationale. On a admis les dépêches-réponses à Vienne ; les dépêches urgentes (3) et les télégrammes recomman-

(1) En ce qui concerne l'adhésion des États restés en dehors de l'union, la convention de 1868 disait que l'État demandant son adhésion devait réduire son tarif d'une manière suffisante ; la convention de 1872 dit que cet État doit se conformer au tarif des États intéressés (Convention, art. 63). Pour les exploitations privées (Convention, art. 64), celles qui fonctionnent dans les limites d'un ou de plusieurs États contractants, avec participation au service international, sont considérées au point de vue de ce service comme faisant partie intégrante du réseau télégraphique de ces États ; les autres y sont admises moyennant accession à toutes les clauses obligatoires de la convention, et sur la notification de l'État qui a concédé ou autorisé l'exploitation. La question s'était déjà posée à la conférence de Vienne. On avait dit que toute compagnie voulant adhérer à la convention devait le faire formellement et qu'en outre un État devait se rendre garant de ses engagements. (*Documents de la conférence de Vienne*, p. 443 et s.).

(2) Il fut notamment précisé dans le règlement révisé à Londres en 1879 (art. LXXXI, al. 2) que les exploitations privées peuvent adhérer à la convention et au règlement, à condition d'observer toutes leurs prescriptions réglementaires. Le règlement de Saint-Pétersbourg ne parlait pas de l'adhésion au règlement.

(3) L'introduction des dépêches privées urgentes fut proposée à la conférence de Vienne par la Grèce et l'Italie (*Doc. de la conf. de Vienne*, 1868, p. 108, 112), puis par l'Italie à Rome où elle fut repoussée par ce motif que l'urgence est un privilège donné à la fortune. A Saint-Pétersbourg, la même objection fut reprise. On ajoutait que cette institution serait contraire aux idées égalitaires des habitants de certains pays. Ces objections n'étaient pas bien fortes. Il y a partout en effet des privilèges accordés à la fortune ; il y en a par exemple pour les chemins de fer où certains trains plus rapides n'admettent que des voyageurs d'une certaine classe. Au surplus, la télégraphie interna-

dés (1) à Saint-Pétersbourg. Par là on a rendu le service plus utile au public et on l'a ainsi ouvert à plus de monde. De même, par le fait de la simplification et de l'abaissement des taxes, le télégraphe s'est trouvé encore davantage à la disposition des particuliers. Il y a pourtant ici cette remarque à faire que ce dernier travail ne s'est fait que très lentement. Jamais on n'a vu dire formellement dans une conférence télégraphique que le service existe avant tout pour le public. La recherche du bénéfice ou tout au moins d'une rémunération couvrant tous les frais et même au-delà s'est manifestée continuellement; tout cela a forcément retardé l'abaissement des taxes (2).

tionale a surtout pour but de servir aux relations commerciales, et ce ne sera pas une charge bien lourde pour un commerçant que celle de payer une taxe modique pour avoir la certitude qu'un ordre particulièrement pressé arrivera plus rapidement. (*Doc. conf. de Saint-Pétersbourg*, 1875, p. 312, 638). Un certain nombre d'États convinrent d'introduire ces dépêches dans leurs relations réciproques, mais ce ne fut pas encore une mesure générale.

(1) L'institution des télégrammes recommandés a subi de nombreuses vicissitudes. Ils ont été réintroduits à Vienne, entraînant seulement répétition ou collationnement du texte par les deux bureaux après l'expédition; puis supprimés à Rome. A Saint-Pétersbourg, sur la proposition de la France, ils furent réintroduits, mais sur de nouvelles bases. Dans tous les cas où la responsabilité de l'administration se trouve engagée par suite de leur perte ou de leur retard, il y a lieu à paiement à l'expéditeur d'une indemnité de 50 francs, sauf en cas de force majeure, où il n'est restitué que la taxe. On pensa qu'il y aurait là un moyen de contrôle et de discipline vis-à-vis des employés. A côté de cette institution nouvelle, celle des télégrammes simplement collationnés et entraînant seulement remboursement de la taxe dans un certain nombre de cas a subsisté (*Doc. conf. Saint-Pétersbourg*, 1875, p. 339, 373, 391, 490). Les télégrammes recommandés ont été de nouveau supprimés à Londres en 1879 (*Doc. conf. Londres*, p. 401).

(2) Il y a de ce maintien de taxes élevées plusieurs raisons : 1° Nécessité de recouvrer les frais de premier établissement, souvent considérables; 2° nécessité pour les compagnies de faire des bénéfices (*Doc.*

Enfin, à propos de l'extension prise par le service télégraphique, il faut noter la création et le développement d'un nouveau moyen de correspondre par l'introduction du service téléphonique. Celui-ci presque dès sa naissance a été service international, la période où il a été simplement service interne a été pour lui presque réduite à rien (1).

Le service télégraphique ne s'est pas contenté de s'étendre, d'embrasser plus d'objets de correspondance, et de servir à plus d'individus. Il a eu une tendance à devenir plus rapide et plus régulier; il est d'ailleurs permanent depuis longtemps. Sa rapidité s'est accrue, et lorsqu'on a admis les dépêches urgentes, et lorsqu'on a introduit de nouveaux appareils de transmission (2), et lorsqu'on a établi certains bureaux devant fonctionner jour et nuit et être permanents. Tout cela a forcément rendu, en même temps que la rapidité plus grande, la permanence plus complète.

II

Il y a, dans le service télégraphique, une considération à faire intervenir. C'est celle de la nécessité du contrôle

conf. de Rome, p. 380 et s.; *Doc. conf. Saint-Petersbourg*, p. 231); 3^e nécessité pour les administrations se trouvant en perte dans le service interne de regagner ces pertes sur la clientèle internationale moins intéressante (*Doc. conf. Saint-Petersbourg*, p. 339 et s.).

(1) C'est à la conférence de Berlin qu'a été introduit pour la première fois un chapitre relatif au service téléphonique. L'unité adoptée pour la perception des taxes et la durée des communications était la conversation de cinq minutes. Cette unité a été réduite à la conférence de Paris (1890) à trois minutes.

(2) L'appareil Hughes a été admis dans le réseau, concurremment à l'appareil Morse, à la conférence de Vienne (1868).

de l'Etat. Le télégraphe nécessite, en effet, des installations matérielles sur un territoire. Chaque Etat va avoir des droits du chef de ces installations ; il aura encore des droits pour cette raison que ce sont des employés relevant de lui qui reçoivent ou transmettent les dépêches. Il faut rapprocher de cela le droit qu'ont les correspondants de voir leur correspondance respectée et l'intérêt qu'ils ont à ce que la sécurité et la rapidité du télégramme qu'ils ont à envoyer ou à recevoir soient aussi garanties que possible. Tout ceci se manifesta dans la discussion des conférences.

Chaque Etat fait valoir et proclame ses droits de souveraineté quand il s'agit des rapports avec les compagnies de câbles. Ces compagnies sont des sociétés financières sans doute, mais, pour pouvoir faire atterrir leurs lignes, elles ont besoin d'obtenir des concessions des Etats souverains du point d'atterrissage. Dès lors les Etats ont une tendance très manifeste à absorber les compagnies ou à les mettre sous leur dépendance absolue. S'agit-il de faire voter leurs représentants dans les conférences ou même simplement de les y laisser entrer, la question posée à Rome soulève des discussions interminables. Finalement on admet ces délégués, mais seulement à titre temporaire et sans voix délibérative ; encore ne peuvent-ils venir que sur l'invitation du président renouvelée pour chaque séance (1). A Saint-Pétersbourg on les admet

(1) La question était d'abord de savoir si les compagnies pourraient être représentées aux séances en vertu d'un droit propre ou seulement en tant que dépendant d'Etats représentés. Quelques membres proposaient de les admettre en les assimilant aux délégués techniques adjoints à certains délégués. Ceci fut repoussé. D'autres orateurs exposaient que le but des conférences était avant tout d'améliorer le service, que pour cela il était utile d'entendre les intéressés. On admit les

aux séances, mais toujours presque à titre de gracieuseté et sans toutefois leur donner droit de vote. S'agit-il de l'adhésion des compagnies à la convention ou au règlement, il est dit, dès la conférence de Vienne, qu'elles ne peuvent adhérer que par l'intermédiaire d'un Etat, et encore si cet Etat se rend garant de l'exécution de leurs engagements. Plus tard, à la conférence de Londres, il n'est plus question de garantie (1).

Un autre point où chaque gouvernement entend bien conserver et faire valoir ses droits, c'est en ce qui concerne la question du langage. C'a été là encore une source de discussions très longues. Doit-on admettre toute langue indifféremment dans le service télégraphique ? Doit-on n'en admettre qu'un certain nombre ou bien enfin laisser toute liberté sur ce point à chaque gouvernement (2) ? C'est en somme dans ce dernier sens que la question fut tranchée à la conférence de Rome en 1871 (3).

compagnies à titre facultatif en laissant au président le soin de convoquer leurs représentants quand il le jugerait convenable, mais la question de fond, celle de la situation juridique des compagnies, ne fut pas tranchée (*Documents de la conférence de Rome*, p. 220).

(1) V. ci-dessus, p. 149, notes 1, 2.

(2) Si on admet toute langue, rien ne sera plus facile que de tourner les dispositions qui surtaxent ou interdisent les dépêches secrètes ou en langage convenu. La discussion soulevée pour la première fois à Vienne (1868) fut longue et parfois assez vive. Elle aboutit à une solution transactionnelle (*Documents de la conférence de Vienne*, p. 230 et s., 237 et s.).

(3) La discussion fut d'ailleurs remarquablement longue et obscure. Le Portugal proposait de considérer comme propres à la correspondance internationale les seules langues désignées comme telles par le pays expéditeur et de déclarer secrètes les autres. La Russie proposait d'admettre en principe trois langues ; le principal motif, c'était de limiter ainsi la responsabilité des bureaux en cas d'erreur dans des langues qu'ils pourraient ne connaître qu'imparfaitement. On répondait

Un peu plus tard, à Londres, en 1879, on constate une tendance à restreindre encore l'usage du langage convenu, quelques-uns veulent même le prohiber complètement (1). La querelle s'est terminée en partie par la décision de créer un vocabulaire officiel des mots propres au langage convenu (2), mais ici encore interviennent des objections résultant des plaintes des Etats chez lesquels avaient déjà été publiés de pareils recueils (3).

Les particuliers ont des droits à ce que les correspondances arrivent avec sécurité et régularité. Ces droits ont été pris en considération. Dès la conférence de Rome, il y a une tendance à augmenter le nombre des cas où il pourra y avoir lieu à responsabilité. La France ne se contenterait même pas du remboursement de la taxe, elle accorderait

à cela que les administrations n'étaient que bien rarement déclarées responsables, que cette responsabilité était au surplus bien restreinte, et qu'enfin pour les mots difficiles on avait toujours la ressource du collationnement (*Documents de la conférence de Rome*, 1871, p. 264 et s.). On décida que les dépêches en langage clair doivent offrir un sens compréhensible en l'une quelconque des langues usitées sur le territoire des Etats contractants ou en langue latine, avec faculté pour chaque Etat de désigner celles des langues usitées sur son territoire qu'il considère comme propres à la correspondance internationale.

(1) *Documents diplomatiques de la conférence de Londres*, 1879, p. 297.

(2) Cette création fut décidée à la conférence de Paris et renvoyée au bureau international (séance de la commission des tarifs du 22 mai 1890, *Documents diplomatiques de la conférence de Paris*).

(3) Depuis 1860, en effet, les éditeurs ont publié des recueils de mots pouvant servir dans le langage convenu. Par suite de la décision de la conférence de Paris, ces recueils allaient devenir inutiles. Il y avait déjà eu à Paris des protestations de l'Angleterre. Ces protestations continuèrent après la conférence. La question fut débattue de nouveau à Buda-Pesth en 1896 ; le vocabulaire n'étant pas terminé, sa continuation fut décidée, mais sans préciser la date à laquelle son emploi deviendra obligatoire.

une indemnité à l'expéditeur pour dépêche recommandée altérée, retardée ou perdue, dans le but d'inspirer au public plus de confiance (1) ; par contre il y a une proposition belge en sens contraire et c'est celle-là qui l'emporte (2). Depuis, les cas où les administrations sont déclarées responsables ont été beaucoup étendus. Ce n'a été d'abord que quand il s'agissait de télégrammes (recommandés ou collationnés) ayant payé une taxe spéciale ; mais, depuis la conférence de Londres, on voit poindre l'idée de la restitution de la taxe de tous les télégrammes ordinaires, dans tous les cas de non remise ou de remise par trop tardive (3).

III

Le travail des conférences télégraphiques depuis 1865 a été enfin un travail d'unification ; mais ici encore le travail n'a pas été poussé jusqu'au bout.

Il s'est d'abord créé un organe central, cela dès la con-

(1) *Documents de la conférence de Rome*, 1871, p. 111.

(2) *Documents de la conférence de Rome*, 1871, p. 139. Le remboursement de la taxe du télégramme dans tous les cas, aussi bien dans celui de perte que dans celui de retard, sauf au cas de force majeure, fut aussi écarté, malgré la demande de l'Allemagne, par la difficulté de déterminer la portée de l'exception (*Documents de la conférence de Rome*, p. 460). On alla plus loin, puisqu'on supprima la recommandation.

(3) Le représentant suisse proposa à Londres de déclarer que l'on devrait rembourser tout télégramme en cas d'altération notable et non plus seulement les télégrammes collationnés. La proposition fut repoussée ; on ne lui fit que des objections assez faibles, en se contentant d'argumenter de l'irresponsabilité de l'Etat, reconnue par la législation de la plupart des pays. Il semble bien que l'on craignait surtout des complications dans le service. Le public, dit-on, tient plus à la rapidité qu'à l'exactitude, et cette responsabilité nuirait à la rapidité. (*Documents de la conférence de Londres*, 1879, p. 515 et s.).

férence de Vienne, non pas d'ailleurs sans tâtonnements. Dans sa conception première, le projet suisse, d'où est sortie la création du bureau international, chargeait l'administration du pays où aurait eu lieu la dernière conférence de prendre les mesures de nature à faciliter dans l'intérêt commun l'exécution et l'application de la convention. Un secrétaire général des conférences télégraphiques aurait été créé pour donner son avis dans les cas embarrassants et pour expédier les affaires courantes (1). Ce fut à la suite d'une longue discussion que la proposition se transforma dans celle de la création d'un bureau fixe, à la tête duquel serait placé un agent commun (2). Une fois constitué le bureau a toujours été maintenu et ses attributions ont été en se développant. On a eu cependant

(1) Cet agent aurait résidé où aurait eu lieu la dernière conférence. En se déplaçant, il aurait emporté les archives. (*Documents de la conférence de Vienne*, 1868, p. 149).

(2) La proposition suisse de créer un secrétaire général, agent spécial à la solde de tous les contractants, se motivait par le désir d'éviter les malentendus déjà assez nombreux ; de réduire le nombre par trop considérable des circulaires que s'envoyaient les administrations ; et enfin par le souci d'avoir une agence de statistiques et de renseignements. La France demandait autre chose : elle demandait que, dans le cas de difficultés dans l'application de la convention, une réunion de délégués se réunît dans la capitale où aurait eu lieu la dernière conférence. Les deux propositions furent discutées simultanément, la proposition française fut adoptée. Quant à la proposition suisse, tout en admettant son principe, le délégué belge objecta que la mobilité de l'agent serait une cause de gêne. Il proposait, lui aussi, un agent général, mais sédentaire, analogue à l'agent général, résidant à Cologne, des chemins de fer rhénans, des chemins de fer de l'Etat belge et de la compagnie française des chemins de fer du Nord. La proposition se transforma finalement en celle de la création d'un bureau fixe à la tête duquel serait placé cet agent. C'est sous cette dernière forme qu'elle fut adoptée. (*Documents de la conférence de Vienne*, 1868, p. 379 et s.).

toujours soin de faire remarquer qu'il ne dépend d'aucune administration et qu'il est indépendant (1).

Le bureau international a été la première institution d'union. Voici maintenant un autre point où s'est manifestée la tendance à l'uniformité, c'est en ce qui concerne les règles de taxation. A Paris, en 1865, il n'y avait point unité de tarif puisque les taxes comprises dans les tableaux étaient établies d'Etat à Etat; tout au plus peut-on dire que ces taxes étaient fixées sur des bases à peu près semblables, mais il n'y avait pas là uniformité et à plus forte raison pas unité. D'autre part, on distinguait les taxes de transit et les taxes terminales, autre source de complications.

On s'attaqua d'abord au tarif du service en transit en demandant pour lui un prix invariable et uniforme. La proposition faite une première fois à Vienne (2), puis une seconde à Saint-Petersbourg, n'aboutit pas (3). On lui ob-

(1) La commission de délégués créée à Vienne (*supra*, p. 156, note 2), sur la proposition française, fut supprimée à Rome. Quant au bureau, il est placé, dit l'art. 60, sous la haute autorité de l'administration supérieure de l'un des Etats contractants, c'est dire qu'il ne dépend d'aucune administration. L'article xxxiv du règlement précise et détaille ses attributions.

(2) La proposition émanait de la Grèce et de l'Italie. (*Documents de la conférence de Vienne*, 1868, p. 108, 121). De même un amendement belge proposa la fixité des taxes des dépêches empruntant plus de deux territoires, c'était encore aller plus loin. On disait que le système consistant à laisser toute liberté aux Etats pour fixer les taxes aboutissait à des complications et, d'autre part, à des abaissements de tarifs exagérés occasionnés par la concurrence. (*Documents de la conférence de Vienne*, 1868, p. 293, 305, 311).

(3) D'après un projet autrichien, remaniant d'ailleurs tout le système de taxation, les taxes de transit devaient être fixes et former un revenu commun destiné à être partagé entre les Etats contractants, suivant une proportion fixe. (*Documents de la conférence de Saint-Peters-*

jecta qu'elle était trop compliquée. En même temps on proposait la tarification fixe par mot; si ce n'était pas l'unité de taxe, c'était au moins l'uniformité. Ce fut encore repoussé; chacune des administrations craignait en adoptant des règles nouvelles de diminuer ses recettes (1).

A Londres, cette dernière proposition est reprise, d'où des discussions interminables, aussi longues que confuses, à la fin desquelles personne ne sait plus au juste ce qu'il vote, ou plutôt ne sait qu'une chose, c'est que le service doit continuer à lui rapporter des bénéfices (2). Fina-

bourg, p. 116). Ce système fut repoussé comme trop compliqué. C'était cependant celui qui avait été adopté autrefois dans l'union télégraphique austro-allemande, où il n'avait jamais donné lieu à aucune plainte.

(1) Jusque là, dans les rapports d'Etat à Etat les taxes étaient fixées sur la base de la dépêche de 20 mots, sauf dans le service entre les Indes et l'Europe où la taxation avait lieu par mot. La proposition à laquelle nous faisons allusion était une proposition allemande. La tarification aurait été fixée par mot pour la taxe terminale et pour la taxe de transit. Ceci fut repoussé. Il y avait d'autres propositions. La proposition autrichienne disait que les taxes terminales seraient établies par accord entre les Etats intéressés, chaque Etat gardant les taxes par lui perçues. D'autres proposaient d'abandonner la base de la taxe de la dépêche de 20 mots, ce minimum étant beaucoup trop élevé et surchargeant inutilement les fils, beaucoup de personnes complétant leurs dépêches de 20 mots, alors qu'elles auraient pu se contenter d'un nombre moindre. A cela on répondit que sans doute il y avait une part d'exactitude, mais que les administrations dans l'état actuel perdaient sur le service interne et regagnaient sur le service international. Dès lors, si on diminuait les taxes de ce dernier, les administrations perdraient sans grand avantage pour le public intéressé, la clientèle de la télégraphie internationale étant généralement prise dans le grand commerce ou dans la haute finance. Tout ce qui domine en somme cette discussion, c'est la recherche de ce qui sera le plus lucratif et la crainte de la concurrence. Une compagnie alla même jusqu'à demander de percevoir les taxes qu'il lui plairait. (*Documents de la conférence de Saint-Petersbourg*, p. 339, 373, 391, 490).

(2) L'Angleterre proposait à Londres la taxe par mot pure et simple,

lement une solution mixte intervient, on adopte la tarification par mot avec taxe fondamentale de cinq mots (1). C'est là un premier progrès puisque désormais la base de la taxe est uniforme (2). A Berlin, on arrive à l'uniformité absolue (3). Il y a encore des décomptes, il s'agit mainte-

l'Allemagne de même. Il y aurait eu une taxe terminale fixe uniforme de 0 fr. 50 ou 0 fr. 20 par mot, chaque administration gardant la taxe originale, et une taxe de transit fixe de 0 fr. 04 ou 0 fr. 02 par mot. D'autres offices admettaient enfin la taxation par mot, mais à la condition de fixer un minimum ou même d'ajouter dans tous les cas à la taxe obtenue en comptant les mots une taxe fondamentale. Ce fut naturellement une des questions les plus discutées. On avait demandé aussi l'abaissement des tarifs internationaux. Dans la discussion, tout le monde était d'accord pour établir la taxe par mot, mais, quand il s'agit de savoir lequel des trois systèmes on adopterait : taxation par mot pure et simple ; taxation par mot avec minimum de mots ; taxation par mot avec base fondamentale, on ne s'entendit plus. On commença par repousser l'unité de taxe comme impraticable, les taxes durent donc être établies d'Etat à Etat, dans des tableaux analogues à ceux antérieurs, mais suivant quelle base uniforme ? Il y eut un renvoi à une commission, puis à une sous-commission qui elle-même proposa un nouveau système, lequel fut rejeté en bloc, puis adopté à peu près intégralement au vote par articles. Le lendemain de ce vote, ceux qui avaient voté pour le projet déclarèrent s'être trompés, et ceux qui avaient voté contre dirent qu'ils avaient mal compris le projet et qu'ils l'auraient adopté s'ils avaient été mieux éclairés ; d'où un nouveau renvoi à un nouveau comité des tarifs. (*Documents de la conférence de Londres, 1879, p. 438 et s., 453 et s.*).

(1) Cela seulement dans les relations européennes ; on aboutit ainsi à un abaissement assez sensible dans les tableaux des tarifs.

(2) Les taxes sont toujours établies dans des tableaux annexés au règlement, et d'accord entre les Etats intéressés. Faculté est donnée à tous les offices et non plus seulement aux offices limitrophes, comme antérieurement, de modifier le système et le chiffre des taxes, à la seule condition de ne pas créer de concurrences de taxes et de ne pas avantager un des Etats terminaux.

(3) A Londres, on avait donné à tous les Etats la latitude d'appliquer le tarif par mot pur et simple dans la perception des taxes. L'office français avait usé de cette latitude et il préconisait à Berlin comme

nant de les supprimer. Pour cela à Paris on propose non plus seulement une tarification à base unique, mais des tarifs fixes de 0 fr. 12 et 0 fr. 20, tout comme dans le service postal (1). Le projet n'aboutit pas plus à Paris en 1890

à Londres la tarification par mot pure et simple. Il y avait d'ailleurs d'autres projets. D'après un projet austro-hongrois, le tarif aurait été composé de 3 éléments : 1^o Taxe terminale de l'office d'origine ; 2^o taxe terminale de l'office destinataire ; 3^o taxe de transit pour les offices intermédiaires ; le tout sans fixer le taux des taxes à percevoir. Un service établi auprès du bureau de Berne aurait centralisé les taxes de transit et les aurait réparties entre les offices. La proposition allemande consistait à établir dans le régime européen un tarif uniforme comprenant une taxe fixe de 0 fr. 50 et de 0 fr. 20 par mot. La taxe de transit aurait été fixée à 0 fr. 04 et à 0 fr. 02 selon la grandeur du territoire. Dans la discussion, on objecta au projet austro-hongrois sa trop grande complication. Le projet allemand était au contraire très simple, mais il entraînait une grande inégalité dans la répartition des taxes et surtout une réduction de tarifs par trop considérable. Finalement on adopta un système nouveau. Dans la correspondance du régime européen, une seule et même taxe élémentaire terminale, une seule et même taxe élémentaire de transit furent adoptées par tous les Etats. La première fut fixée à 0 fr. 10 par mot, la seconde à 0 fr. 08. Ces taxes devaient être réduites pour certains Etats. Une taxe spéciale de transit pourrait être établie dans chaque cas pour le parcours des câbles sous-marins. (Sur cette conférence de Berlin : Kirchenheim. *Les derniers congrès internationaux de la poste et du télégraphe*, R. D. I., 1885, p. 92 ; *Journal télégraphique*, 1885, p. 145, 189, 257, 277 ; 1886, p. 6, 25 ; Exposé des motifs du gouvernement français, de Clercq, t. xv, p. 816 ; A. D., 1886, t. iv, p. 252. Je n'ai pu me procurer les documents diplomatiques).

(1) C'était là une proposition de l'office allemand. Le tarif de 0 fr. 12 1/2 aurait été établi entre pays limitrophes, et celui de 0 fr. 20 entre les autres. On aurait supprimé complètement les décomptes, chaque office gardant ce qu'il aurait perçu et bonifiant de 0 fr. 50 les offices de transit. La taxe internationale, disait l'exposé des motifs, ne peut être supérieure à la taxe interne, car il y a lieu pour chaque office à une opération de moins. Il y aurait eu lieu d'accorder aux compagnies privées l'autorisation de mettre une surtaxe, ou tout au moins de les indemniser. Sur la même matière, l'administration anglaise proposait de fixer un minimum de taxe de cinq mots.

qu'à Buda-Pesth en 1896 (1). Il a été renvoyé à la conférence de Londres de 1901.

En cette matière le progrès dans le sens de l'unité est manifeste et c'est pour cela que nous y avons insisté. Si ce progrès s'est fait lentement, la grande raison en est que la plupart des Etats voient encore dans le service télégraphique une source de bénéfices, ou tout au moins veulent qu'il leur serve à recouvrer les frais de premier établissement. A quoi il faut ajouter ce motif donné par plusieurs administrations : Dans les communications internationales, le service télégraphique ne sert qu'à des commerçants ou à des grands financiers ; ce sont des gens riches, ils peuvent bien payer un peu plus cher. Il est à peine utile de faire remarquer que ce dernier motif résiste difficilement à un examen sérieux. En effet, d'abord il y a d'autres relations télégraphiques internationales que des relations d'affaires, et c'est précisément la mission du service que de se constituer de façon à pouvoir servir à toutes ces relations. De plus, même quand il ne s'agit que de correspondances commerciales, si les frais de correspondance sont plus lourds, les commerçants demanderont de leurs marchandises un prix un peu plus élevé et ce sera encore le public qui en souffrira.

(1) A Paris, le projet fut renvoyé à l'examen du bureau international. A Buda-Pesth, l'Allemagne proposa encore un nouveau système. L'office expéditeur aurait perçu la taxe entière, établie par mot et variant suivant que le télégramme aurait été à destination d'un pays limitrophe ou non, le tout avec perception facultative d'une surtaxe. Pour la rémunération du service de transit, cet office aurait donné par télégramme une somme fixe de 0 fr. 50 à l'administration limitrophe et à chaque administration de transit. On aurait pour cela fait des relevés tous les 15 de chaque mois. Toute compagnie propriétaire d'un câble réunissant deux pays non limitrophes aurait perçu les mêmes droits qu'un pays de transit.

Il y a d'autres preuves de cette unification progressive. D'abord dès l'origine de la réglementation du service téléphonique, on a posé une base uniforme pour la taxe ; la conversation de cinq, puis de trois minutes (1). Autre symptôme, l'établissement du vocabulaire officiel des mots admis dans le langage convenu. Au surplus l'institution a rencontré de vives oppositions qui ont fini par retarder son application, mais ce retard ne peut pas être bien considérable (2).

Nous avons réservé pour la fin la dernière grande preuve de l'unification du service, la signature d'une convention fixe et immuable. Cela a été fait à Saint-Pétersbourg. La convention de Saint-Pétersbourg est une déclaration de principes acceptée par tous et soustraite à toute modification ultérieure. Depuis lors ce qui a été remanié, ce sont les dispositions du règlement. On a dit de cette convention qu'elle était une sorte de charte des administrations télégraphiques ; l'expression rend bien l'idée, c'est une déclaration de principes très généraux, même un peu vagues, mais qui ne peuvent être immuables qu'à la condition de rester tels. Cette convention est la preuve par écrit de l'existence de l'union, c'est la reconnaissance par toutes les administrations contractantes qu'en matière télégraphique elles croient aux mêmes principes et que, si elles diffèrent, ce n'est que sur les points de détail et d'application. C'est ce qui fait la grande importance de la conférence de Saint-Pétersbourg où cette convention a été élaborée.

(1) On avait même proposé à Berlin d'établir un tarif uniforme, mais la proposition n'aboutit pas.

(2) *Supra*, p. 154, note 3.

IV

Tel est, dans ses grandes lignes, le travail fait dans les conférences télégraphiques. Il n'est pas absolument semblable à celui des congrès postaux.

Nous avons vu que la convention télégraphique de 1865 avait de beaucoup devancé l'union postale, parce que les services télégraphiques avaient eu moins à lutter que les services postaux contre la routine et les traditions administratives. C'est ce qui a fait aussi que très rapidement on a pu se mettre, en matière télégraphique, d'accord sur certains points qu'on a ainsi soustraits, à Saint-Pétersbourg, aux modifications périodiques. En matière postale, on n'en est pas encore là, précisément parce qu'on a toujours eu à lutter contre les vieilles traditions.

Par contre, il y a certaines réformes qui, dès le premier moment, ont été faites dans les congrès postaux, notamment l'unification des taxes. Pour le télégraphe, l'uniformité de base dans la taxation ne date que de Londres (1879) ou même de Berlin (1885) et on n'en est pas encore arrivé à l'unité de taxe.

Ceci s'explique par cette raison qu'en matière télégraphique on doit toujours tenir compte des nécessités péculiaires. Le service s'est développé vite, il a nécessité des installations considérables entraînant des dépenses qu'il faut recouvrer ; aussi ne voit-on apparaître que très rarement, dans les conférences, cette idée que le service est un service public et non un instrument de gain. Il y a encore cet autre motif que plusieurs services télégraphiques sont régis par des compagnies privées pour lesquelles la recherche d'un bénéfice s'impose.

Pour ces raisons, et il y en a encore quelques autres

plus secondaires, les diverses administrations télégraphiques ne sont point encore absolument habituées à ne pas considérer le service comme ne devant pas être une source de produits. C'est, en somme, cette recherche d'un service lucratif qui, au fond, a fait repousser bien des règles adoptées dans l'union postale. Notamment, en matière de responsabilité, c'est ce qui explique les vicissitudes de l'institution des télégrammes recommandés (1). Tout le monde, au contraire, dans le service postal, est d'accord pour donner, autant que possible, des garanties au public.

Ainsi, service postal international comme service télégraphique international, tout en étant l'un et l'autre en voie de progrès certains, se trouvent arrêtés sur certains points dans la voie de l'unification et de la simplification. On peut dire, en résumé, que le plus grand obstacle à leur développement, c'est pour l'un l'ensemble des traditions des offices, et pour l'autre l'ensemble des nécessités fiscales. Pour l'un comme pour l'autre il y a là une conséquence de leur évolution historique.

CHAPITRE III

Le régime administratif en vigueur.

Après avoir étudié l'évolution du service télégraphique, il n'est pas inutile maintenant de voir exactement où il en est de son développement et pour cela de donner un aperçu de son organisation à l'heure actuelle. Ce sera un aperçu forcément très général, car il n'est pas du tout dans notre intention de faire un traité de législation administrative

(1) *Supra*, p. 150, note 1.

et financière sur le service télégraphique international. Ce ne peut d'autre part être guère autre chose qu'un résumé, toutes les questions qui mettent en jeu des principes de droit international devant être reprises dans la deuxième partie de ce travail et les autres étant trop techniques pour être très développées.

I

Le service télégraphique est-il universel ? Il s'intitule seulement service international. De fait la convention réunit à peu près tous les pays d'Europe (1) et un grand nombre de pays extraeuropéens, mais elle ne s'étend pas à tout l'univers comme la convention d'union postale. Voilà un premier point sur lequel le service télégraphique est en retard sur le service postal.

A un autre point de vue, le télégraphe est comme la poste à la disposition du public : « Les H. P. C., dit l'art. 1^{er} de la convention de Saint-Pétersbourg, reconnaissent à toute personne le droit de correspondre au moyen des télégraphes internationaux. » Si ce droit peut se trouver restreint ou suspendu en certaines circonstances, ce ne peut être que par suite des mesures de police que chaque Etat a le droit de prendre en vertu de son droit de souveraineté.

Il faut ajouter que, par suite de l'extension des diverses sortes de télégrammes, le service se trouve davantage encore ouvert aux particuliers. Ceux-ci peuvent ne pas se contenter des télégrammes ordinaires, ils peuvent envoyer des télégrammes urgents qui, moyennant surtaxe, seront expédiés avant les autres (2) ; ils peuvent affranchir d'a-

(1) Il n'y a que le Monténégro qui parmi ceux-ci ne soit pas partie contractante.

(2) Ce sont des télégrammes privés ordinaires sur lesquels on a mis

vance la réponse qu'ils envoient (1) ; ils peuvent faire collationner (2), c'est-à-dire exiger la répétition du texte par le bureau qui a reçu immédiatement après la transmission ; exiger un accusé de réception indiquant l'heure et la date de la remise au destinataire (3) ; demander qu'on réexpédie le télégramme qu'ils envoient si le destina-

l'indication « urgent ». Ils sont transmis avant les télégrammes privés non urgents et après les télégrammes d'Etat et de service. Ils paient triple taxe de celle payée par un télégramme ordinaire de même longueur et de même parcours. Toutes les administrations ne sont pas obligées de les admettre, au moins quant à la transmission et à la remise à destination. Quant au service de transit, il semble résulter du rapprochement des alinéas 3 et 4 de l'article XLIX du règlement que les administrations sont obligées de reconnaître l'urgence dans tous les cas où le télégramme est expédié comme tel et de lui accorder la priorité ou tout au moins l'envoi par lignes directes, à moins de déclaration contraire faite par elles.

(1) D'après l'article I. du règlement, l'expéditeur d'un télégramme peut affranchir la réponse qu'il demande à son correspondant. Cet affranchissement a un maximum qui est la taxe de la dépêche de 30 mots. S'il n'est rien dit, la réponse est présumée devoir être de 10 mots. Un bon pour la réponse est délivré au destinataire en même temps que le télégramme. Le montant du bon non utilisé peut être remboursé. Les offices extraeuropéens ne sont pas forcés d'admettre les télégrammes avec réponse payée (Règlement, art. LII). La réponse payée et l'urgence peuvent être combinées. On combine, dans ce cas, les taxes (Règlement, art. LIII).

(2) Le collationnement consiste dans la répétition intégrale du télégramme par le bureau qui a reçu immédiatement après la transmission. Les télégrammes d'Etat sont collationnés d'office et gratuitement ; pour les autres, il y a lieu à perception supplémentaire d'une taxe égale au quart de celle d'un télégramme ordinaire de même longueur et de même parcours. Les télégrammes collationnés ont certains avantages en outre de la répétition intégrale ou partielle. Seuls ils sont susceptibles de remboursement au cas où ils n'ont pu manifestement remplir leur objet (Règlement, art. LXXI), à moins que les erreurs n'aient été rectifiées par avis de service taxé.

(3) Règlement, art. LIV, LV. Cet accusé de réception doit être notifié à l'expéditeur dès la remise du télégramme. Il peut se faire par voie

taire est parti ou qu'on fasse suivre ceux qu'ils recevront jusqu'à leur nouvelle résidence (1). Faculté est donnée de même d'envoyer le même télégramme à plusieurs personnes dans une même localité ou à la même personne en plusieurs endroits (2). On peut de même entrer en communications avec les navires en mer par le moyen des télégrammes sémaphoriques (3). Enfin, on

postale moyennant une taxe de 0 fr. 50 ou par voie télégraphique moyennant la taxe du télégramme ordinaire de 10 mots.

(1) Le télégramme à faire suivre présente les particularités principales suivantes : 1^o L'expéditeur ne peut, en aucun cas, demander un accusé de réception ou affranchir d'avance sa réponse ; 2^o la seule taxe perçue sur l'expéditeur est la taxe ordinaire ; les suppléments résultant de la réexpédition sont perçus sur le destinataire ; 3^o les offices européens peuvent déclarer ne pouvoir accepter ces télégrammes.

La réexpédition peut être faite sur la demande antérieurement faite du destinataire ou sur celle de ses représentants (Règlement, art. LVII). Le droit de réexpédition est recouvré sur le destinataire, puis sur les personnes qui ont donné l'ordre de réexpédition, puis sur l'expéditeur lui-même. Ces télégrammes ne comportent pas plus que les précédents l'accusé de réception ou la réponse payée, mais seulement au cas où la réexpédition doit se faire d'un Etat dans un autre. De même les offices extraeuropéens peuvent déclarer ne pouvoir admettre ces télégrammes dans leur service.

(2) Règlement, art. LVIII. « Tout expéditeur peut adresser un télégramme soit à plusieurs destinataires dans une même localité ou dans des localités différentes, mais desservies par un même bureau télégraphique, soit à un même destinataire, à plusieurs domiciles dans la même localité, avec ou sans réexpédition par poste ou par exprès, en inscrivant, avec l'adresse, certaines indications. » Ces télégrammes sont traités comme ordinaires ; une taxe est perçue à titre de droit de copie pour chaque exemplaire. Ce droit est de 0 fr. 50 ou de 1 fr. par 100 mots, suivant qu'il y a ou non urgence.

(3) Règlement, art. LXII, LXIII. Ce sont des télégrammes échangés par l'intermédiaire des sémaphores. Ils diffèrent des télégrammes ordinaires : 1^o En ce qu'ils doivent être rédigés dans la langue du pays où est situé le sémaphore ou en signaux du code commercial universel ;

peut même envoyer de l'argent par le télégraphe au moyen de mandats télégraphiques assez comparables aux mandats postaux (1). Grâce à toutes ces commodités (2), le service international est vraiment ouvert au public, et celui-ci peut s'en servir dans toutes ses relations de famille ou d'affaires.

On peut ajouter que les taxes sont relativement peu élevées ; elles ont sans doute l'inconvénient d'être encore fort compliquées et surtout de ne pas être uniformes, mais en comparaison du passé elles sont sensiblement plus simples et plus faciles à connaître. C'est une des matières à propos desquelles le service est en continuel progrès.

Le service international est permanent, du moins entre les villes importantes où le service fonctionne de jour et de nuit. Il s'agit là d'une permanence encore plus vraie que celle du service postal, puisque qui dit service télégraphique permanent entend dire que les bureaux sont

2° en ce que la taxe est fixée à 1 franc s'ajoutant aux droits ordinaires ; 3° en ce que cette taxe est perçue sur celui des deux correspondants qui est à terre ; 4° enfin en ce qu'il n'y a lieu à aucun décompte entre les administrations du fait de la perception des taxes de ces télégrammes.

(1) Règlement, art. Lxv, Lxvi. Tous les Etats contractants n'admettent pas ces télégrammes. Leur admission fait l'objet de conventions spéciales. Dans les relations où ils sont admis, ils sont traités comme télégrammes ordinaires, mais collationnés d'office.

(2) Il faut ajouter à ce que nous avons dit deux remarques : 1° L'article Lxiv du règlement permet de combiner les télégrammes urgents, les réponses payées, les télégrammes avec collationnement, les accusés de réception, les télégrammes à faire suivre, multiples et au delà des lignes sauf les exceptions que nous avons indiquées ; 2° depuis la conférence de Berlin il y a un article du règlement (Lxvii) qui établit un service téléphonique international. L'unité adoptée tant pour la taxe que pour la durée des communications est la conversation de trois minutes. L'emploi du téléphone est réglé d'après l'ordre des demandes.

constamment ouverts au public. Il est peu probable que cette permanence augmente rapidement, car elle nécessite un nombre d'employés considérable ne se justifiant que par le nombre de correspondances à transmettre (1). Il va de soi que le service est régulier, la transmission est régie par des règles très précises. Il est de même aussi rapide que possible. L'article 4 de la convention de Saint-Petersbourg porte que chaque gouvernement s'engage à affecter au service télégraphique international des fils spéciaux pour assurer une rapide transmission des télégrammes (2). Cela est d'ailleurs assuré par la règle éta-

(1) La permanence est encore loin d'être la règle générale. On distingue en effet trois sortes de bureaux : ceux qui sont ouverts de jour et de nuit pour assurer la continuité du service entre villes importantes ; ceux qui sont ouverts de jour seulement, de huit heures du matin à neuf heures du soir sans interruption ; enfin ceux qui sont ouverts de jour seulement, mais moins longtemps que les précédents et suivant des accords intervenus entre les administrations (Règlement, art. iv).

(2) Voici, en résumé, les règles qui régissent la transmission : Le texte du télégramme est rédigé par l'expéditeur qui doit mettre avec l'adresse les indications de service nécessaires. La transmission se règle d'après la nature du télégramme (télégramme d'Etat, de service, privé). Entre télégrammes de même rang, la transmission se fait d'après l'heure du dépôt. L'expéditeur est en droit d'indiquer la voie à faire suivre ; le bureau expéditeur doit alors se conformer aux indications données, sinon il est seul juge. Tout télégramme déposé peut être retiré par son expéditeur ; si la transmission est déjà faite au bureau de départ, l'annulation peut être demandée au moyen d'un avis de service taxé. Enfin, aux termes de l'art. 7 de la convention « les H. P. C. se réservent la faculté d'arrêter la transmission de tout télégramme privé qui paraîtrait dangereux pour la sécurité de l'Etat ou qui serait contraire aux lois du pays, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs. » Le télégramme peut être remis soit à domicile, soit poste restante, soit télégraphe restant. Dans le premier cas la remise est faite soit au destinataire, soit à des personnes qui sont censées le représenter (employés, locataires, concierges). Il n'est fait exception à cette dernière faculté que lorsque l'expéditeur a demandé la remise en mains propres

blissant le remboursement des droits perçus dans un certain nombre de cas où le télégramme a mis un temps par trop considérable avant d'arriver à destination.

On peut faire ici une remarque générale. La convention télégraphique précise en termes exprès et formels que le service sera permanent, rapide et régulier. Rien de pareil au contraire dans la convention d'union postale, il faut chercher l'esprit de la convention à travers ses dispositions. Cette différence s'explique. Le service télégraphique, n'ayant pas de traditions à vaincre, a voulu se constituer du premier coup comme un service parfait ; de là son désir de proclamer les règles qui constituent un tel service, quand bien même, dans leur application, elles seraient sans grande conséquence. Pour la poste au contraire, on a peur souvent des mots nouveaux qui semblent en opposition avec les traditions anciennes et on se contente de réformer sans parler des principes.

II

Il faut dans tout service de correspondance internationale sauvegarder les droits de chacun des gouvernements contractants sur la correspondance qui passe sur son territoire. Il faut en même temps sauvegarder les droits des individus. Dans le service postal on a assez bien concilié ces deux sortes de droits, mais dans le service télégraphique le souci du contrôle et des droits de l'Etat a été prédominant.

D'abord on a divisé les dépêches en trois classes : dé-

au destinataire. Si le télégramme est adressé poste restante ou télégraphe restant, il ne peut être remis qu'au destinataire lui-même ou à son délégué (Règlement, art. XLVII).

pêches d'Etat, dépêches de service et dépêches privées. Ce sont les dépêches d'Etat qui dans la transmission ont la priorité sur les deux autres catégories et les dépêches de service sur les dépêches privées (1). Cela est d'ailleurs assez naturel.

Voici autre chose : Chaque Etat a un droit de contrôle sur les dépêches qui passent sur son territoire. Il a de même le droit d'interrompre ou de suspendre complète-

(1) La distinction des trois sortes de télégrammes est posée dans l'art. 5 de la convention. « Les télégrammes sont classés en trois catégories : 1° Télégrammes d'Etat, ceux qui émanent du chef de l'Etat, des ministres, des commandants en chef des forces de terre et de mer et des agents diplomatiques ou consulaires des gouvernements contractants, ainsi que la réponse à ces mêmes télégrammes ; 2° télégrammes de service, ceux qui émanent des administrations télégraphiques des Etats contractants et qui sont relatifs soit au service de la télégraphie internationale, soit à des objets d'intérêt public déterminés de concert par lesdites administrations ; 3° télégrammes privés. » Cette classification offre plusieurs intérêts : 1° Au point de vue de l'expédition des télégrammes (Convention, art. 5) ; 2° la rédaction en langage secret ou plus ou moins incompréhensible pour qui n'en connaît pas la clef est toujours permise pour les télégrammes d'Etat et de service, elle n'est que facultative pour les télégrammes privés (Conv., art. 6.) ; 3° le télégramme d'Etat, quand il est en langage secret, est collationné d'office et gratuitement (Règl., art. LIII, al. 2) ; 4° les télégrammes d'Etat comme ceux de service ne sont soumis à aucun contrôle de la part des bureaux. — Les télégrammes de service se divisent eux-mêmes en télégrammes de service proprement dits et en avis de service. Les premiers sont ceux échangés entre les administrations et les fonctionnaires qui y sont autorisés, ils peuvent être rédigés en langage clair ou non et sont jusqu'à un certain point assimilables aux télégrammes d'Etat. Les avis de service sont échangés entre les bureaux ; ils sont relatifs au service des lignes et des transmissions et ne comportent ni adresse ni signature (Règl., art. XVII) ; ils prennent le nom d'avis de service taxés lorsqu'ils sont envoyés à la demande de l'expéditeur, pour rectifier, compléter ou modifier un premier télégramme (Règl., art. XVIII). Nous connaissons d'autre part la distinction des télégrammes privés en urgents et non urgents.

ment le service s'il le juge nécessaire, à charge seulement de prévenir le bureau international (agence centrale dont nous parlerons). Chaque Etat peut de même arrêter tout télégramme qu'il juge dangereux pour la sécurité publique ou contraire aux lois et aux bonnes mœurs (Convention, art. 7.) De même il est loisible à chaque administration de refuser d'expédier des télégrammes internationaux le dimanche, si d'après sa législation le repos est obligatoire ce jour-là (1). Enfin aux droits de chaque administration il faut rattacher les dispositions concernant le langage à admettre dans la correspondance. En vertu de ces dispositions c'est à chaque Etat qu'il appartient de déterminer les langues qu'il considère comme admissibles dans le langage clair (2).

Voilà pour les droits des gouvernements, passons à

(1) Ceci n'est pas dit dans la convention, mais semble bien résulter des principes et des travaux des conférences.

(2) Il faut distinguer le langage clair et le langage secret. Le langage clair est celui qui offre un sens compréhensible dans l'une ou plusieurs des langues autorisées pour la correspondance télégraphique internationale (Règl., art. VIII, al. 1). Tout télégramme sans distinction peut être rédigé en langage clair, la détermination des langues admises dans cette correspondance est laissée à chaque administration pour son territoire. Le langage secret se divise lui-même en langage convenu et langage chiffré. C'est là une distinction à laquelle on n'est pas arrivé sans tâtonnements. Le langage convenu est celui qui se compose de mots ayant chacun un sens intrinsèque, mais ne formant pas de phrases compréhensibles, dans une ou plusieurs des langues autorisées pour la correspondance en langage clair. Les mots de ce langage doivent être empruntés aux seules langues anglaise, allemande, espagnole, française, hollandaise, italienne, portugaise et latine. Le bureau international est chargé d'en dresser un vocabulaire officiel. Le langage chiffré est celui qui est formé de groupes ou de séries de chiffres ayant une signification secrète. Nous savons que les télégrammes privés, à l'opposé des télégrammes d'Etat, ne peuvent pas toujours être rédigés autrement qu'en langage clair.

ceux des particuliers. Ceux-ci ont le droit de correspondre comme ils l'entendent sauf contrôle de l'État; c'est entendu. Encore ce contrôle ne doit-il s'exercer que dans les circonstances exceptionnelles où la législation en vigueur dans chaque État le permet. Dans tous les autres cas, vis-à-vis des employés et vis-à-vis du public, la correspondance doit être respectée. Les employés sont pour cela en général astreints au secret professionnel. En tous les cas l'article 2 de la convention porte : « Elles (Les H. P. C.) s'engagent à prendre toutes les dispositions nécessaires pour assurer le secret des correspondances. » D'autre part, les particuliers qui ont expédié des télégrammes peuvent les retirer ou les faire annuler s'ils n'ont pas encore été transmis au destinataire. Ils peuvent même exiger la remise en mains propres.

Ces droits ont-ils une sanction ? En d'autres termes, y a-t-il une responsabilité des administrations ? On peut répondre d'une façon générale que non. Dans un certain nombre d'hypothèses seulement, il y a lieu à remboursement de droits perçus : en cas de non arrivée du télégramme à destination, d'arrêt par suite de l'interruption des lignes, de retard exagéré du télégramme. C'est tout. Non seulement cette responsabilité est sans grand intérêt puisqu'elle ne comprend qu'une partie des dommages-intérêts, le remboursement des dépenses faites (*damnum emergens*), mais encore elle ne s'étend pas au cas d'erreur et de retard pur et simple (1). Il y a sur ce point évidem-

(1) Les taxes des télégrammes ordinaires sont remboursées dans les cas suivants : 1° Non arrivée à destination ; 2° arrêt par suite d'interruption de lignes et annulation pour ce fait d'un télégramme, sur la demande de l'expéditeur ; 3° retard exagéré du télégramme (arrivée plus tard qu'une lettre par la poste, remise après plus de 24 heures

ment un progrès à faire. Sans doute on ne peut déclarer les administrations télégraphiques responsables dans tous les cas, à cause des défauts et des erreurs qui tiennent à la nature même du service, mais on peut cependant espérer qu'un jour viendra où les droits des correspondants seront plus sérieusement garantis.

III

Voici maintenant le dernier point : Dans quelle mesure le service télégraphique international est-il uniforme ? Un petit détail pour commencer. Dans le service postal, il est parlé d'union postale universelle ; rien de semblable dans le service télégraphique. Il est parlé simplement de la convention télégraphique internationale de Saint-Petersbourg et du règlement à elle annexé. Cette différence en entraîne une autre qui a son intérêt. Tandis que dans l'union postale il y a unité de territoire au point de vue du transport des correspondances, il n'en est pas de même dans le service télégraphique. Il y a simplement des administrations qui contractent les unes avec les autres. De

depuis le dépôt dans le régime européen ou 6 fois 24 heures dans le régime extraeuropéen, le tout par la faute du service) ; 4^o arrêt en vertu de l'article 8 de la convention. La taxe du télégramme collationné est remboursée intégralement quand, par suite d'erreurs de transmission non rectifiées par avis de service taxé, il n'a pu manifestement pas remplir son objet. Est remboursé en outre tout droit perçu pour un service spécial qui n'a pas été rendu. — La réclamation en remboursement de taxe doit être formée dans un délai de 3 ou 6 mois à compter du jour du dépôt du télégramme. En principe, le remboursement est supporté par l'office sur les lignes duquel a été commise l'irrégularité ou auquel on peut imputer le retard. L'article LXXII du règlement précise les hypothèses. En cas d'absence ou d'insuffisance de documents, le remboursement est mis à la charge de l'administration où la preuve fait défaut.

cela il résulte que l'unification est beaucoup moins complète sur bon nombre de points dans le service télégraphique que dans le service postal.

Prenons d'abord les taxes. Pour la poste, on est arrivé à une taxe unique ; le service de transit n'a d'intérêt que pour les décomptes et encore pas dans tous les cas. Dans le service télégraphique, l'article 10 de la convention pose bien le principe que « la taxe applicable à toutes les correspondances échangées par la même voie entre bureaux de deux quelconques des Etats contractants sera uniforme, » mais il ajoute : «... Le taux de la taxe est établi d'Etat à Etat, de concert entre les gouvernements extrêmes et les gouvernements intermédiaires. Les taxes des tarifs applicables aux correspondances échangées entre les Etats contractants pourront à toute époque être modifiées d'un commun accord. » Voilà le principe. Il n'y a donc unité de taxe que dans les relations entre deux des contractants, c'est-à-dire que la division en zones à l'intérieur de chaque Etat n'existe plus.

Si on veut aller plus loin, au lieu de trouver l'unité, on se heurte à des distinctions suivant qu'il s'agit du régime européen ou extraeuropéen (1). Dans l'un comme dans l'autre, la taxe est bien établie par mot, mais dans le régime européen seul il y a, semble-t-il, unité, la taxe terminale élémentaire étant fixée à 0 fr. 10 et la taxe élémentaire de transit à 0 fr. 08. Il y a au moins là un régime commun. Dans le régime extraeuropéen au contraire la

(1) Le régime européen comprend l'Europe, l'Algérie, la Tunisie, la Russie du Caucase, la Turquie d'Asie, le Sénégal, les côtes du Maroc et les pays qui déclarent en faire partie. Un télégramme est soumis au régime européen, lorsqu'il emprunte exclusivement les lignes de pays appartenant à ce régime.

taxe élémentaire du mot varie suivant des accords intervenus entre Etats, dont les résultats sont consignés dans des tableaux annexés à la convention (1). Il en résulte que la convention est suivie de deux tableaux : l'un assez bref pour le régime européen, l'autre très long pour le régime extraeuropéen.

Au surplus il y a encore lieu à des décomptes, la totalité de la taxe étant perçue au départ entre les administrations (2), l'expéditrice et celles de transit et de réception.

(1) Voici en résumé les règles à suivre pour l'établissement des taxes : Dans tout télégramme international, la taxe comprend deux éléments : les taxes terminales des offices d'origine et de destination ; les taxes de transit. Ceci posé, la taxe est établie par mot, mais ici interviennent des règles particulières au régime européen. Dans ce régime : 1^o Chaque administration peut percevoir la taxe dans la forme qui lui conviendra ou même imposer un minimum de taxe d'un franc au plus ; 2^o il y a unité de taxe élémentaire terminale fixée à 0 fr. 10 et unité de taxe élémentaire de transit fixée à 0 fr. 08 ; 3^o en principe, la taxe à percevoir est celle de la voie qui, par l'addition des taxes élémentaires, a donné le chiffre le moins élevé. Dans le régime extraeuropéen, les taxes sont fixées par mot d'après un tableau annexé au règlement.

Il y a d'ailleurs des dispositions communes aux deux régimes, notamment celles-ci : « Les modifications du taux ou des bases d'application des tarifs devront avoir pour but et pour effet, non pas de créer une concurrence de taxes entre les voies existantes, mais bien d'ouvrir au public autant de voies que possible.

Les taxes sont perçues dans les deux régimes au départ, sauf les exceptions que nous avons rencontrées pour les télégrammes à faire suivre, les télégrammes sémaphoriques et les altérations ou réunions abusives de mots constatées par le bureau d'arrivée, qui donnent lieu à une perception sur le destinataire.

(2) Convention, art. 12. « Les H. P. C. se doivent réciproquement compte des taxes perçues par chacune d'elles. » Dans les comptes, le franc sert d'unité monétaire. Chaque Etat crédite l'Etat limitrophe du montant des taxes des télégrammes qu'il lui a transmis, calculées depuis la frontière des deux Etats jusqu'à destination. Les taxes terminales peuvent être liquidées directement entre les Etats extrêmes. —

Nous sommes loin du système si simple et si commode de l'union postale.

Il ne faut pas exagérer et croire que tout ne soit que complication dans le service télégraphique international. Il y a des marques non douteuses d'uniformité. D'abord le fait qu'il y ait une déclaration de principes immuable et admise par tout le monde, contenue dans la convention de Saint-Pétersbourg, est une preuve de l'uniformité (1). Ce qui est modifié dans les conférences, c'est le règlement; les dispositions de la convention servent à la fois de barrière et de fil conducteur. La convention, a-t-on dit, est une sorte de charte qui réunit tous ceux qui adoptent les idées qu'elle contient et qui les force, pour ainsi dire, à s'y conformer dans les décisions de détail qu'ils prennent.

De même, les administrations qui veulent adhérer à la convention doivent modifier leur service interne confor-

Quant aux droits qui entrent en compte, il faut distinguer suivant que l'on est ou non dans le régime européen. Dans le régime européen, il n'est tenu compte que des taxes afférentes aux mots transmis, les autres sont exclues et restent acquises à l'office qui les a perçues. Dans le régime extraeuropéen, les taxes afférentes aux droits de copie et de transport au delà des lignes par moyen plus rapide que la poste sont dévolues à l'administration qui a accompli le service donnant lieu à surtaxe.

Les erreurs sont aux risques de l'office expéditeur. Quant aux comptes, ils sont réglés tous les mois; le décompte et la liquidation du solde se font à la fin de chaque trimestre. Les paiements sont faits en monnaie d'or. Les comptes sont révisés tous les six mois.

(1) La convention est un acte diplomatique contenant une série de dispositions générales destinées à rester en vigueur sans limitation de durée. Le règlement de service contient les règles d'exécution, il est soumis à des modifications périodiques. Des conférences ont lieu tous les cinq ans pour voir les innovations à introduire et les modifications à faire, mais ce qui est discuté, ce sont les seules dispositions du règlement.

mément à ses dispositions (1). Il ne faudrait d'ailleurs pas croire que l'uniformité soit complète, car il y a un certain nombre de points sur lesquels les Etats signataires de la convention et du règlement peuvent prendre des arrangements particuliers, c'est ce qui se passe notamment pour l'établissement des tarifs d'Etat à Etat (2).

Il faut enfin ajouter que, dans le service télégraphique international comme dans l'union postale, il y a un bureau international, agence centrale placée sous la haute autorité de l'administration supérieure de l'un des Etats contractants, chargé de réunir, de publier et de coordonner les renseignements de toute nature relatifs à la télégraphie, et en général de procéder à toutes les études et d'exécuter tous les travaux dont il serait saisi dans l'intérêt de

(1) Les offices non adhérents peuvent, s'ils veulent devenir contractants, notifier leur adhésion à celui des Etats au sein duquel la dernière conférence a été tenue. Pour les compagnies privées, il y a une distinction à faire : celles qui fonctionnent dans les limites d'un ou plusieurs des Etats contractants, avec participation au service international, sont considérées comme faisant partie intégrante du réseau télégraphique de ces Etats. Pour les autres exploitations, elles sont admises aux avantages stipulés par la convention et par le règlement moyennant accession à toutes les clauses obligatoires et sur notification de l'Etat qui a concédé ou autorisé l'exploitation. Les compagnies, qui demandent l'autorisation de réunir leurs câbles au réseau de l'un des Etats contractants, doivent soumettre leurs tarifs à l'approbation de l'Etat accordant la concession et se conformer aux prescriptions de la convention et du règlement.

(2) Convention, art. 17 ; Règl., art. LXXIX. La France a passé avec la Belgique, les Pays-Bas, l'Allemagne, la Suisse, le Luxembourg et la Russie des conventions spéciales dans le but d'abaisser les taxes résultant de la convention. Ces divers traités conclus en 1890 et 1891, à la suite de la conférence de Paris, ont été renouvelés à Buda-Pesth (*A. D.*, 1897, t. IV, p. 289). Ces conventions simplifient beaucoup les décomptes.

la télégraphie internationale (1). C'est un rôle sensiblement analogue à celui du bureau international de l'union postale. L'un et l'autre bureaux sont dénués de toute autorité, l'un et l'autre sont le lien qui unit les signataires de la convention.

Tout ceci n'est qu'un résumé de ce qu'est le service télégraphique. Tel quel, il permet de voir à quel point ce service en est de son évolution. Si on continue à le comparer au service postal, au premier abord il paraît être plus en avance. La convention de Saint-Pétersbourg proclame en effet des principes parfaits, des règles qui sont inspirées par le souci de tenir compte de tous les caractères et de toutes les qualités que doit avoir un bon service. Il y a là une large part d'apparence.

La convention de Saint-Pétersbourg promet beaucoup plus que le règlement ne tient. Il faut d'ailleurs ajouter qu'elle a l'avantage de se prêter à tous les perfectionnements et d'empêcher des innovations qui soient contraires

(1) Le bureau est chargé de réunir, de coordonner et de publier les renseignements de toute nature relatifs à la télégraphie internationale, d'instruire les demandes de modifications au tarif et au règlement de service, de faire promulguer les changements adoptés, et en général de procéder à toutes les études et d'exécuter tous les travaux dont il serait saisi dans l'intérêt de la télégraphie internationale (art. 14, Conv.). C'est l'administration suisse qui a été désignée pour organiser le bureau international. Ce bureau sert d'intermédiaire entre les diverses administrations pour les notifications qu'elles ont à se faire, coordonne et publie le tarif, recueille les renseignements nécessaires à cet effet et communique les résultats de ses travaux aux administrations. Il est agence de renseignements. Le bureau instruit les demandes en modification du tarif au moyen d'une double consultation des Etats contractants, enfin il prépare les conférences. Il n'est pas inutile de rappeler que ce bureau est absolument dénué de toute autorité propre ; il n'est pas supérieur aux administrations contractantes, mais seulement agence centrale.

aux bons principes. Elle semble dans sa généralité être à la fois assez précise et assez souple pour cela.

Les services postaux au contraire n'aiment pas les déclarations de principes. Ils sont comme ces gens qui veulent bien des réformes, ou plutôt qui font des réformes tout en se défendant de faire des innovations et d'agir en vertu de théories nouvelles. C'est une des raisons pour lesquelles on ne pourra pas faire de si tôt dans l'union postale une convention analogue à celle de Saint-Petersbourg. Il y a des principes que certaines administrations postales ne voudraient pas admettre alors qu'elles admettent fort bien des réformes qui sont la conséquence de ces principes. Bien entendu il ne faudrait pas exagérer ces idées. Tout ce que nous venons de dire est bien plutôt dans l'un et l'autre services, à l'état de tendance, d'état d'esprit pour ainsi parler, qu'à l'état de ligne de conduite arrêtée.

Quoi qu'il en soit, il se dégage de toute cette partie de notre étude que l'un et l'autre services sont en voie de continuel progrès et que tels qu'ils sont maintenant ils sont l'un et l'autre des facteurs essentiels de la vie internationale. Sans doute la poste se prête plus que le télégraphe aux relations de famille ou à celles d'ordre intellectuel et moral ; mais, l'un à côté de l'autre, ces deux modes de transport des correspondances se complètent et permettent de donner une impulsion de plus en plus vive à la vie sociale internationale.

DEUXIEME PARTIE

LES RÈGLES DE DROIT INTERNATIONAL MISES EN JEU DANS LA RÉGLEMENTATION ET LE FONCTIONNEMENT DE LA CORRESPONDANCE

Nous avons vu comment le service postal et le service télégraphique se sont peu à peu constitués en services internationaux ; nous avons fait l'historique de la correspondance internationale. Il nous faut maintenant aller plus avant dans le sujet et rechercher quels sont les principes juridiques qui sont mis en jeu, et comment ils sont appliqués. Il est facile de distinguer trois situations distinctes régies par des règles différentes : La constitution des unions ; le fonctionnement en temps normal et régulier ; le fonctionnement en temps anormal. Ce sont là les trois points que nous étudierons successivement dans trois titres séparés.

TITRE PREMIER

DES PRINCIPES

DE DROIT INTERNATIONAL MIS EN JEU PAR LA CONSTITUTION DES UNIONS POSTALE ET TÉLÉGRAPHIQUE

Il y a des principes spéciaux de droit international qui vont se trouver mis en jeu dans la création des unions. Il faut d'abord chercher à dégager ces principes théoriques. Ceux-ci une fois établis, nous verrons leur application et leur mise en œuvre dans l'organisation des congrès et conférences, dans l'institution des bureaux internationaux, et enfin dans la création des institutions spéciales d'arbitrage.

CHAPITRE PREMIER

Les principes.

Avant de commencer à exposer les règles qui régissent la constitution des unions, il y a lieu de faire un exposé de principes exclusivement théoriques. Les anomalies que l'on rencontre dans les règles qui régissent la constitution des unions sont telles, en effet, qu'il faut, pour les apprécier avec justesse, remonter aux principes généraux. C'est ce que nous voudrions faire dans ce chapitre.

D'une façon générale, quand on considère la vie internationale, il y a deux constatations qui s'imposent : d'une part il y a une société internationale entre Etats souve-

rains régie par des lois propres, mais ne comprenant qu'eux, et d'autre part il y a des êtres simples ou collectifs qui, en dehors de tout Etat, même quelquefois en sens contraire à eux, exercent une activité internationale. Cependant ces êtres ne peuvent pas agir eux-mêmes, au moins officiellement, pour le soin de leurs intérêts. Il faut trouver un moyen de sauvegarder efficacement ces derniers. C'est ce que nous allons essayer de faire, après avoir mis en lumière les deux premières idées. Les règles théoriques que nous dégagerons de cet exposé nous permettront de mieux juger et d'apprécier à leur juste valeur certaines règles très étranges de l'union postale ou du service télégraphique international.

I

Le droit international part avant tout de cette idée qu'il y a des Etats distincts les uns des autres. Qu'est-ce donc qu'un Etat? C'est, si on veut, une réunion d'individus, de familles et de groupements vivant sur un territoire commun et soumis à une autorité publique permanente et plus ou moins spécialisée (1).

Voilà une première constatation de fait, en voici de suite une autre. Envisageant l'ensemble de l'univers, nous constatons qu'il n'y a pas qu'un Etat, mais plusieurs, distincts et indépendants les uns des autres.

De ces deux faits incontestables, le premier a été reconnu de tous temps; le second n'est pas d'origine plus récente, mais sa reconnaissance a été plus tardive. Dans l'antiquité, les Etats sont juxtaposés, et c'est tout (2). Les

(1) M. Larnaude, à son *Cours*, 98, 99.

(2) Leseur, *Introduction à un cours de droit internat. public*, p. 55.

Grecs traitent les Perses de barbares, ce sont des êtres en dehors du droit ; il n'y a pas de rapports à établir entre l'Etat grec et l'Etat perse ; il y a plus, il n'y a pas d'Etat perse. Les barbares sont quelque chose d'inorganisé ; il s'ensuit cette conséquence, entre autres, que la guerre affecte la forme de guerre de conquêtes, que tout ce qui est acquis est incorporé à l'Etat vainqueur ; il n'y a point de droit international. « Les Grecs, dit Platon, sont amis et alliés entre eux ; lorsqu'il surviendra entre eux quelque différend, ce ne sera pas une guerre, mais une maladie ; à l'égard des barbares, au contraire, il n'y a point de ménagements à garder (1). » Cela revient à dire que l'on était imbu de la conception d'unité d'Etat.

Ce dernier point est important à noter, cela explique comment, dans notre matière, le service postal international n'est apparu que très tard, en tant qu'organisé par les gouvernements. Pour les auteurs et penseurs de l'antiquité grecque et romaine, la situation est très simple. Il y a d'un côté l'Etat grec, plus tard l'Etat, l'empire romain ; et à côté il y a des individus désignés sous le nom générique de barbares, qu'il s'agira d'englober, le plus possible, dans l'Etat unique.

Cette notion-là a disparu, mais pas sans difficultés. On la retrouve dans tout le moyen âge, non pas formulée d'une façon précise, mais comme à l'état d'obsession et de réminiscence, d'une vieille tradition. Les théoriciens du moyen âge reconnaissaient bien la coexistence de plusieurs Etats, les politiques aussi, puisqu'on trouve des traités internationaux et tout un droit international en germe (2) ; mais

(1) Platon, *De la république*, trad. Saisset, p. 273.

(2) Leseur, *op. cit.*, p. 62.

en même temps ne pourrait-on pas retrouver la survivance de l'idée d'un Etat unique dans les tendances de Charlemagne et des empereurs d'Allemagne à la monarchie universelle, dans cette idée de subordination des princes les uns aux autres jusqu'à l'empereur possédant seul la plénitude de la souveraineté (1) ?

Cependant, dès lors une autre idée apparaît, celle d'une communauté de droit entre Etats. Cela tient à l'influence du catholicisme, puis aux croisades, au développement commercial de la fin du moyen âge (2). Il est bien évident, dès lors, que les Etats reconnaissent leur mutuelle coexistence, et qu'ils se reconnaissent, très vaguement d'ailleurs, des droits et des devoirs les uns vis-à-vis des autres, même en l'absence d'un traité qui les précise. L'élaboration a été très lente cependant. L'idée de communauté entre les Etats a en outre subi une évolution : à la suite de la Réforme, elle s'est laicisée ; elle a été reprise et développée par les théoriciens du seizième siècle et pour la première fois s'est manifestée aux traités de Westphalie (3).

Et voici dès lors le raisonnement qu'il faut faire : L'Etat est un être de raison ; l'Etat, comme le dit Grotius, forme un corps parfait, c'est lui le sujet commun où réside la souveraineté, comme le corps humain est le sujet commun de la vie. Mais, de même que les individus coexistant entrent en rapports les uns avec les autres et ont par suite des droits les uns vis-à-vis des autres, de même il

(1) On peut bien croire que cette dernière idée hantait les légistes du roi de France, lorsque, voulant établir l'indépendance de ce dernier, ils raisonnaient en disant que le roi de France est vraiment empereur en son royaume (Esmein, *Histoire du droit*, 2^e éd., p. 349, 350).

(2) Leseur, *op. cit.*, p. 64. et s.

(3) De La Guéronnière, *Le droit public et l'Europe moderne*, t. II, p. 351.

va en être ainsi pour ces corps parfaits que sont les Etats. Il va y avoir société entre les Etats, comme dans l'intérieur de chacun d'eux il y a société entre les individus. « Les nations ou Etats, dit Vattel, doivent être considérées comme autant de personnes libres qui vivent entre elles, dans l'état de nature, car elles sont composées d'hommes naturellement libres et indépendants qui, avant l'établissement des sociétés, vivaient entre eux dans l'état de nature (1). » De là, ajoute-t-il, on déduit les droits de l'Etat. C'est en effet ce que Vattel et ses successeurs essayèrent de faire; seulement il y eut de leur part une tendance à considérer les droits ainsi dégagés comme absolus, à parler de droits essentiels et fondamentaux.

Voici donc une idée bien nette, il y a entre les Etats une société, comme il y en a une entre les individus, société très spéciale sans aucun doute, comme on l'a fort bien dit (2) : « La communauté internationale, envisagée dans la manière dont elle fonctionne, est une société d'une nature particulière; elle repose non pas sur la subordination de ses membres à une autorité politique commune, mais sur le sentiment qu'ils ont des droits et des devoirs qui doivent exister entre eux (3). » Les Etats qui font partie

(1) Vattel, *Le droit des gens*, Préliminaires, § 4.

(2) Leseur, *op. cit.*, p. 2.

(3) On peut rappeler ici la célèbre définition de Suarez : « Ratio autem hujus partis, et juris est, quia humanum genus, quantumvis in varios populos, et regna divisum, semper habet aliquam unitatem non solum specificam, sed etiam quasi politicam, et moralem, quam indicat naturale præceptum mutui amoris, et misericordiæ, quod ad omnes extenditur, etiam extraneos, et cujuscumque nationis. Quapropter licet unaquæque civitas perfecta, respublica, aut regnum, sit in se communitas perfecta, et suis membris constans, nihilominus quælibet illarum est etiam membrum aliquo modo hujus universi, prout ad genus humanum spectat; nunquam enim illæ communitates adeo sunt

de cette société sont des personnes très comparables aux personnes de droit privé, mais ces personnes ont une double activité, une double vie ; une vie et une activité nationales, une vie et une activité internationales (1).

II

Il y a donc une société entre Etats, nous ajoutons que ces Etats ont la souveraineté et que leur société est fermée à qui n'a pas cet attribut.

La souveraineté, c'est le droit de faire soi-même son propre droit. C'est la compétence de la compétence. Est souverain, celui qui n'a au-dessus de lui aucune autorité supérieure à la sienne, sauf celle de la loi naturelle et de la loi morale.

Dans la société des Etats il y en a qui ont précisément cet attribut. Il va donc falloir en tenir compte pour préciser quels sont les droits et les devoirs des Etats. Il faut bien en effet parler de droits et de devoirs, du moment que les Etats vivent en société, cela en vertu de la vieille règle, « *ubi societas, ibi jus* ». C'est naturellement en tenant compte de leur caractère spécial d'êtres souverains que l'on va déterminer les droits des Etats qui ont cette qualité.

Communément on a ramené ces droits à cinq : conser-

sibi sufficientes. Sigillatim, quin indigeant aliquo mutuo inuamine, et societate, ac communicatione : interdum ad melius esse, majorémque utilitatem ; interdum vero etiam ob moralem necessitatem, et indigentiam, ut ex ipso usu constat... Nam sicut in una civitate, vel provincia consuetudo introducit jus, ita in universo humano genere, potuerunt jura gentium moribus introduci.» (Suarez, *De legibus*, livre II, ch. XIX, § 7).

(1) Pillet, *Recherches sur les droits fondamentaux des Etats dans l'ordre des rapports internationaux et sur la solution des conflits qu'ils font naître*, R. D. I. P., 1898, p. 81 et s.

vation, indépendance, égalité, respect et commerce international. Malheureusement, parmi ces prétendus droits, il y en a qui n'en sont pas, ou tout au moins qui ne peuvent être considérés comme absolus (1).

Ne parlez pas notamment du droit d'indépendance (2), car ce droit doit être absolu ou n'être pas. On n'est pas à demi ou aux trois quarts indépendant, car on est dès lors dépendant par quelque côté. Si donc on admet ce droit d'indépendance, on doit admettre que chaque Etat est libre de se conduire absolument comme il le veut. Or il n'a pas cette liberté, s'il est enchaîné, au moins sur ce point, d'être obligé de respecter l'indépendance des autres Etats, et, comme ce respect est la condition sine qua non du maintien de la société entre Etats, les devoirs et les droits étant corrélatifs, on doit conclure que proclamer ce droit d'indépendance est absolument contraire à ce maintien.

En fait, au surplus, étant donné l'activité des relations commerciales entre les différents Etats, la fréquence de ces relations, la nécessité des rapports pour ainsi dire quotidiens des différents Etats entre eux, il est inexact de parler d'un droit d'indépendance. Il faut dire, au contraire, que les Etats sont dans une situation d'interdépendance réciproque (3). En somme, comme le dit M. Pillet,

(1) Toute la théorie des droits fondamentaux a été reprise et développée sous un aspect nouveau dans l'article précité de M. Pillet (*R. D. I. P.*, 1898, p. 81 et s.).

(2) Nous raisonnons sur le droit d'indépendance parce que c'est le plus important. M. Pillet critique aussi vivement les partisans du droit d'égalité (*op. cit.*, *R. D. I. P.*, 1898, p. 71).

(3) « Les Etats sont, au contraire, dans le commerce international, soumis à un Etat de perpétuelle dépendance, dépendance caractérisée par ce fait que chaque souveraineté trouve devant elle, sur ce terrain, une souveraineté égale, avec laquelle elle ne peut même pas se

la communauté internationale n'est pas autre chose que l'ensemble des Etats qui se livrent au commerce international. Dès lors, les droits de l'Etat se divisent en deux groupes : ses droits à la souveraineté intérieure et ses droits à une participation au commerce international égale à celle des autres Etats. Chacun a des devoirs à remplir et des intérêts légitimes à soigner. En remplissant ces fonctions, il pourra se heurter à un autre qui, dans le jeu légitime de son activité, accomplit lui aussi un devoir ou poursuit un intérêt. C'est de ce heurt que va sortir le seul droit vraiment essentiel de chaque Etat. « Les Etats n'ont donc entre eux qu'un seul droit fondamental essentiel, c'est le droit au respect mutuel de leur souveraineté (1). » Voilà finalement où l'on doit aboutir.

De tout ceci notre seconde proposition découle presque nécessairement. Seuls peuvent faire partie de la société internationale des États, ceux qui ont cet attribut de la souveraineté, c'est-à-dire qui présentent ce caractère de n'être soumis à aucune autre autorité que celle qui découle de la loi morale et de la loi naturelle (2). Comment

mesurer, n'étant pas d'origine commune. La véritable situation des Etats dans le commerce international est, on l'a dit avec raison, une situation d'interdépendance. » (Pillet, *loc. cit.*, p. 86). — En notre matière, la négation de ce droit a une certaine importance. C'est à ce droit d'indépendance, en effet, que Klüber rattache le droit de poste. Il a d'ailleurs soin d'ajouter que les nations sont absolument libres de faire ou non des traités de poste. C'est la vieille théorie de l'exclusivisme et de l'isolement postal qui découle de là. (Cf. Klüber, *Droit des gens moderne de l'Europe*, édition Ott, p. 113).

(1) Pillet (*art. cité*, *R. D. I. P.*, 1898, p. 249).

(2) Parmi les lois naturelles dont l'autorité se trouve ainsi supérieure à celle des États souverains, on doit, à notre avis, précisément placer cette loi du respect mutuel de la souveraineté qui doit régir les

en effet exiger d'êtres non souverains le respect de la souveraineté d'autrui ? On ne peut dans tout état social avoir un devoir si on n'a pas le droit corrélatif. Or ici cet être n'ayant pas le droit ne pourrait être tenu du devoir.

Au surplus, sans même aller jusque là, du moment qu'on admet qu'il y a société entre les différents États souverains, il faut que ceux qui entrent en rapports ensemble soient responsables de leurs actes. Or, qui dit responsabilité dit liberté des contractants et égalité entre eux. Dès lors quiconque est soumis à une autorité ne peut pas traiter avec quelqu'un qui a le maximum possible de liberté. L'être non souverain sera limité dans l'exécution de ses engagements par la loi morale et par la loi naturelle comme l'être souverain, mais il le sera en outre et plus directement par l'autorité de l'État souverain dont il relève. S'il n'en était pas ainsi, la situation ne serait d'ailleurs pas égale à un autre point de vue. L'un serait obligé en effet de respecter la souveraineté de l'autre et n'aurait aucun droit correspondant.

De tout ceci nous concluons donc qu'il y a une société internationale entre les États souverains, dont les membres sont liés par le droit qu'a chacun de voir sa souveraineté respectée. Mais nous ajoutons que cette société ne peut comprendre que des États souverains, c'est-à-dire des êtres qui, ayant droit au respect, ont le devoir corrélatif et qui, se trouvant avec leurs cocontractants souverains sur un pied d'égalité, sont responsables de leurs actes dans la même mesure qu'eux. Voilà bien la première

rapports des États entre eux. L'autorité de cette loi est supérieure aux États, car c'est son application qui est une des conditions de l'existence de chaque État.

constatation que fait celui qui étudie quelque peu la vie internationale.

III

Il faut maintenant nous occuper des intérêts individuels et justifier notre seconde idée. Il y a des êtres simples ou collectifs qui, en dehors de l'action de tout État même quelquefois en sens contraire aux États, exercent une activité internationale. Ces êtres cependant ne peuvent pas agir par eux-mêmes pour le soin de leurs intérêts, au moins officiellement. Avant d'examiner la situation en droit international, il faut l'examiner en droit interne.

On ne s'entend jamais très bien quand on parle de l'Etat. L'Etat, par définition, c'est un être collectif, c'est en outre une personne, c'est-à-dire qu'il a des droits et des devoirs lui appartenant en tant qu'être collectif. Il est une unité juridique et non pas seulement un être de fait. Il a une activité déterminée et des fins comme objet de cette activité ; il s'agit de savoir quelles sont ces fins.

L'Etat en agissant a-t-il pour but unique et dernier son propre perfectionnement à lui Etat ? L'Etat est-il une fin en soi, ou bien au contraire y a-t-il un autre but auquel on doive arriver soit directement, soit indirectement par le moyen de la personnalisation de l'Etat ? C'est là une question de droit public qu'il faut résoudre avant tout.

Tout Etat étant une personne, un être de raison, au moins fictivement distinct de ceux qui le composent, a par suite une vie propre, une volonté spéciale. Mais pourquoi est-il ainsi indépendant et personnalisé ? Evidemment ce n'est pas pour arriver à cette seule et unique satisfaction de l'esprit d'avoir créé et établi de toutes pièces un être de raison. L'Etat n'est tel que nous l'avons

montré que pour satisfaire le mieux possible aux besoins et aux intérêts des êtres simples qui le composent.

Cela paraît aller de soi-même, et pourtant il y a toute une théorie qui soutient autre chose. Il y aurait en général à ne considérer que l'intérêt de la collectivité. S'agissant de l'Etat, il faudrait donc dire que le perfectionnement de l'Etat est le but dernier et définitif de l'activité de celui-ci. Les individus ne seraient pas à considérer, car, comme on l'a dit, « le moi, soumis à l'analyse un peu sérieuse, s'anéantit pour ne laisser que la collectivité dont il est l'éphémère produit (1) ». Nous citons textuellement la phrase, car il y a là toute une conception de la vie sociale, due à une réaction exagérée contre un individualisme outré. La discussion philosophique de cette idée demanderait des pages entières et ce n'est pas ici qu'il faut la chercher. Sans insister, on peut cependant remarquer qu'à l'examiner à l'aide du simple bon sens, elle aboutit finalement à ne considérer les individus que comme des esclaves, plus encore, que comme des manières d'être du corps social. Elle conduit à une conception sociale analogue à ce qu'est en théodicée le panthéisme ; elle pourrait bien, en fin de compte, arriver à se confondre avec lui.

Il nous semble du reste bizarre que l'on puisse concéder à cette unité juridique, qui malgré tout n'est qu'une entité métaphysique des droits qui n'existent que pour elle. Il y a là une conception nuageuse, quoiqu'au fond très simpliste, d'ailleurs très dangereuse et pouvant conduire directement au socialisme d'Etat et à l'unité d'Etat.

(1) Maurice Barrès, *Journal* du 6 novembre 1900. On trouve en maints endroits du même auteur la même conception. Elle est formulée ici d'une manière saisissante.

A notre avis, l'Etat existe tel que nous l'avons dit, dans le but de satisfaire le mieux possible aux besoins des êtres simples et des individus physiques qui par leur réunion le composent. L'individu est le substratum du corps social. Il faut bien en tenir compte puisqu'il est raisonnable et libre et qu'il a une volonté propre.

Il faut d'ailleurs ajouter ceci, et c'est peut-être bien le défaut de faire la remarque qui entraîne toute la confusion : du moment que l'Etat est reconnu comme être de droit, il faut bien de toute nécessité qu'il subsiste. Pour cela on lui reconnaît des droits qui semblent n'exister que dans son intérêt. Quand, par exemple, l'Etat organise une armée, il organise cette armée pour le protéger lui, Etat. Le but immédiat de l'institution, c'est la sauvegarde de l'Etat. Le contraire serait peu soutenable. Mais il ne faut pas oublier que, si l'Etat n'existe que pour ceux qui le composent, son existence leur est indispensable. C'est pourquoi, lorsque l'Etat agit, semble-t-il, directement dans son propre intérêt, il agit encore dans l'intérêt de ceux qui le composent. Lorsque Louis XI établissait les postes, il établissait une institution qui ne devait servir qu'au gouvernement et pas du tout aux particuliers. Mais, par le fait même qu'il assurait le bon fonctionnement des services de l'Etat, il consolidait son existence et par là aboutissait au plus grand bonheur des individus, ceci au moins théoriquement (1).

Il y a donc à côté de l'Etat les individus, et l'Etat agit

(1) Il ne faudrait pas conclure de ceci que l'on pourrait étendre indéfiniment les fonctions de l'Etat jusqu'à supprimer toute initiative individuelle. Ce serait là une solution dangereuse. Il y a une question de mesure dont l'appréciation doit d'ailleurs varier avec les temps et les lieux (M. Larnaudé, *Cours*, 98, 99).

toujours directement ou indirectement dans l'intérêt de ceux-ci. Nous employons le mot individus ; il ne comprend pas seulement les êtres physiques doués de volonté et de liberté. Il y a d'autres êtres, ce sont des êtres collectifs qui s'échelonnent entre l'individu physique et l'Etat. Ce sont des groupements composés par l'agrégation d'un certain nombre d'êtres simples. Le premier, c'est la famille ; il y en a beaucoup d'autres qui se sont formés par des considérations tantôt exclusivement morales, tantôt à la fois morales et pécuniaires, tantôt exclusivement pécuniaires (1). Certains de ces êtres sont aptes à avoir des droits et des devoirs ; ils sont des êtres de droit et non plus seulement de fait, ils sont des unités juridiques, des personnes.

Dans notre état social, l'individu physique est toujours une personne, il n'en est pas de même des êtres collectifs autres que l'État bien entendu. Il faut, pour qu'ils soient considérés comme personnes, que l'État les reconnaisse. Entendons-nous bien. L'État ne crée pas ces personnes ; elles existent en tant qu'êtres, qu'il le veuille ou non, elles ont de par leur nature même aptitude à avoir des droits et des devoirs. Mais, pour qu'elles puissent exercer ces droits, il faut que l'État reconnaisse qu'elles sont des personnes. Jusque là leur existence ne leur sert à rien. Cette intervention de l'État tend d'ailleurs de plus en plus à n'être qu'une intervention en vue de la publicité et de la police (2).

(1) M. Larnaude, *Cours*, 98, 99.

(2) Ainsi, en Angleterre, il suffit de l'inscription des statuts sur un registre tenu par un officier public. — V. de même la loi française sur les sociétés de secours mutuels (1^{er} avril 1895) et les lois de 1867 et 1893 sur les sociétés commerciales.

Tels sont donc les êtres simples ou complexes dans l'intérêt desquels l'État agit. Mais l'État doit-il agir dans tous les cas où il est question du développement des intérêts de ces êtres ? Si on disait que l'individu n'est qu'une manière d'être du corps social, l'affirmative ne serait pas douteuse, mais nous avons admis que le but final de l'activité de l'État, c'était l'intérêt des individus. Or, ces individus sont libres et responsables. Pourquoi ne soigneraient-ils pas leurs intérêts eux-mêmes ? Sans doute, il y aura plusieurs séries de matières pour lesquelles l'intervention de l'État sera préférable, il y en aura à côté pour lesquelles il faudra beaucoup mieux laisser librement jouer les initiatives individuelles.

Que si maintenant nous voulons résumer tous ces développements qui pour le moment semblent un hors-d'œuvre, mais qui étaient utiles cependant, nous dirons que dans la sphère du droit interne la situation est la suivante :

Les intérêts des individus physiques et des autres personnes collectives sont soignés et développés de trois façons différentes : 1° directement, par ces individus ou ces êtres collectifs eux-mêmes ; 2° indirectement, par l'intervention immédiate de l'État, celui-ci agissant directement dans l'intérêt de ceux qui le composent ; 3° indirectement encore, mais par intervention médiate de l'État, celui-ci agissant directement dans son propre intérêt et seulement par contre-coup dans l'intérêt de ceux qui le composent, ces derniers étant intéressés à sa bonne existence et à son bon fonctionnement.

IV

Du droit interne passons au droit international ; ici la situation va complètement changer.

Un point certain d'abord, c'est que les individus physiques, les êtres collectifs et l'État ont des intérêts extraterritoriaux. Pour l'État nous l'avons montré plus haut ; pour les êtres simples ou complexes la chose est évidente. De nos jours surtout, les relations d'ordre commercial, intellectuel et moral ne connaissent plus de frontières. Il est inutile d'insister là-dessus, dans cet ouvrage surtout qui traite précisément d'un des facteurs les plus importants de l'activité et de l'intensité de ces relations. Qui va gérer ces intérêts ?

S'agissant des cas où l'État agit immédiatement dans son propre intérêt et, par contre-coup, dans celui des individus, il n'y a pas de doute. L'État continue à agir de même dans la vie internationale. C'est pour cela que l'on a conçu l'idée de la société entre États.

Pas de difficultés non plus pour les matières qui en droit interne sont gérées par l'État, directement dans l'intérêt des individus. Du moment que pour celles-ci l'action de l'État est préférable à celle des individus en droit interne, il doit en être a fortiori de même en droit international.

Mais, s'agissant des matières qui, en droit interne, sont gérées directement par les individus eux-mêmes, de ces matières pour lesquelles ils agissent en tant qu'unités juridiques, que personnes, que faut-il décider ? A première vue, on peut concevoir deux systèmes absolus.

Le premier système consisterait à dire : Pourquoi ne pas reconnaître aux individus physiques et aux autres êtres personnalisés en droit interne d'après leur législation une personnalité internationale, une vie distincte et voisine de celle des États ? Dès lors, s'agissant du règlement conventionnel des questions où les êtres personnalisés

veillent immédiatement sur leurs intérêts endroit interne, il y aurait lieu à des accords où interviendraient ces personnes. En définitive, à côté de la société entre États, il y en aurait une autre plus grande, comprenant nécessairement tous les États et, en outre, pour chaque ordre de questions, les autres personnes de droit international intéressées.

Il y a là une théorie très hardie évidemment, pourtant assez séduisante. Elle se soutient, car il y a manifestement dans la sphère des relations extraterritoriales des questions que les intéressés régleraient eux-mêmes avec plus de compétence que personne, et mieux que par l'intermédiaire d'un représentant. En notre matière notamment, elle permettrait de reconnaître aux compagnies des câbles sous-marins une personnalité internationale, une vie propre, ce qui, nous le montrerons au cours des chapitres qui suivront, présenterait de nombreux avantages. Il y a cependant une objection, et elle est irréfutable. Pour pouvoir contracter en effet il faut être libre et responsable, et dans la sphère du droit international, pour être responsable il faut être souverain. De quelque côté qu'on tourne la question, il faut en venir là et cela suffit à montrer que la théorie n'est pas soutenable, du moins dans son idée générale (1).

(1) Analysant les conditions nécessaires pour jouir de la personnalité de droit international, M. Fiore et M. Chrétien ont trouvé qu'il y en avait trois essentielles : l'existence autonome, l'exercice d'une activité internationale, la possession d'un organisme tangible et d'une responsabilité personnelle. Ces conditions, dit M. Fiore, sont réunies par l'Etat, l'Eglise romaine et l'homme. M. Chrétien n'admet comme personnes de droit international que l'Eglise romaine et l'Etat. Ni l'un ni l'autre ne soutiennent donc le système que nous venons d'exposer ; cependant M. Fiore donne certains droits à des collectivités qui n'ont pas l'indivi-

Tout à l'opposé de ce système, il y en a un autre, lui aussi très simple à formuler. Il consisterait à dire que, dans la vie internationale, c'est l'Etat qui est le seul et unique représentant de tous les êtres qui ont la personnalité en droit interne. Si donc, dans une conférence télégraphique, il est question des droits des compagnies de câbles, ces dernières seront légalement et nécessairement représentées par un Etat. Dans la sphère du droit international, en d'autres termes, l'Etat est nécessairement celui qui dans tous les ordres de matières agit le mieux dans l'intérêt des individus, tout au moins quand il est question pour ceux-ci de se manifester officiellement. Dans la vie internationale, on ne connaît que les Etats. La raison en est très simple. Seul peut avoir des droits internationaux, celui qui peut avoir les devoirs corrélatifs, qui peut être responsable, qui par suite est souverain.

C'est la théorie courante, elle se heurte à deux grosses objections :

D'abord la représentation absolue et indéfinie par un Etat ou même par un groupe d'Etats peut être contraire, dans une certaine mesure, à la réalité des faits. Une compagnie de câbles dont les lignes réunissent la France aux Etats-Unis peut bien être représentée par les délégués de ces deux pays, chacun pour la partie du câble se trouvant

dualité en vertu de leur propre droit. Dès lors, au-dessus de la société entre Etats et la comprenant, il place une société plus générale, la *magna civitas*. Un autre auteur, M. Kazansky, parle de la *civitas humana*. (Cf. Fiore, *Droit international codifié*, éd. Chrétien, p. 87 ets.; cod., *L'organisation juridique de la société internationale*, *R. D. I.*, 1899, p. 216 et s.; Chrétien, *Principes de droit international public*, t. 1, p. 72; Kazansky, *Les premiers éléments de l'organisation internationale*, *R. D. I.*, 1897, p. 238).

en un lieu soumis à sa souveraineté. Mais il y a toute une partie du câble, la partie située en haute mer, qui échappe à l'action directe de l'un et de l'autre Etats. En une certaine mesure donc, la compagnie exerce une activité internationale qui, quoique dépendant par la force des choses des deux Etats, échappe à l'action de l'un et de l'autre.

En second lieu, les intérêts du représentant et du représenté peuvent, dans ce système, se trouver opposés. L'être autre que l'Etat qui exerce une activité internationale a des intérêts pécuniaires. L'Etat n'a souvent qu'à se soucier de remplir le mieux possible un service public. Sans doute, en général, on admet que les intérêts privés disparaissent quand il s'agit de l'intérêt de l'Etat. Mais nous savons que, par l'intérêt de l'Etat, on entend encore parler indirectement de l'intérêt des individus. On a pu au moins expérimenter en droit interne que dans tel cas il valait mieux pour les individus que l'Etat agisse directement dans son intérêt. Le bénéfice que les individus en retireront sera plus considérable, quoique moins immédiatement apparent. Mais cela est vrai en droit interne et pas en droit international. En droit interne, on peut au moins faire l'expérience contraire ; en droit international, on ne le peut pas ; on procède en partant d'un axiome présumé vrai : à savoir que l'Etat agit dans la vie internationale, dans tout ordre de questions, au mieux des intérêts individuels. Ceci est en somme loin d'être prouvé.

Nous en arrivons donc à conclure qu'il y a des êtres collectifs qui, en droit interne, ont une vie propre et qui, en droit international, ont une activité indépendante dans une certaine mesure de la sphère d'action de tout Etat, tout en dépendant à la fois de plusieurs d'entre eux. Ces êtres collectifs ont des intérêts parfois opposés à ceux des

Etats et pourtant ils ne peuvent pas jouir de la vie internationale, car ils ne sont ni libres ni responsables, n'étant pas souverains.

C'est là précisément la deuxième constatation que nous voulions faire.

V

Il faut maintenant trouver un système qui concilie nos deux idées ainsi dégagées. D'une part, il faut éviter tout système qui aboutisse à donner à des personnes de droit interne une responsabilité qu'elles ne peuvent avoir en droit international. D'autre part, il faut tenir compte de l'activité et des intérêts internationaux de ces personnes.

En ce qui concerne la responsabilité, lorsque, s'agissant de matières d'ordre économique, intellectuel ou moral, d'autres êtres que les Etats seront intéressés, il faudra qu'ils soient représentés par quelqu'un, puisqu'ils ne sont pas responsables internationalement parlant. Les seuls êtres qui aient cette responsabilité internationale sont les Etats. Ce sont donc ceux-ci qui, seuls étant souverains, pourront s'engager. Ils le feront en qualité de représentants de ces personnes. De là il suit que jamais les personnes autres que les Etats n'interviendront en leur nom propre dans une convention quelconque. De là il suit de même que jamais ces personnes ne pourront voter pour une décision à prendre. On ne peut pas, en effet, concourir pour prendre une décision à l'exécution de laquelle on n'est pas obligé.

Ceci admis, pour donner satisfaction à cette règle supérieure que l'Etat seul peut être responsable en droit international, il faut tenir compte de l'activité et des intérêts internationaux des êtres non souverains.

Si cette activité n'intéressait qu'un seul Etat, ce dernier aurait seul qualité pour parler au nom de ces êtres ; mais ici elle touche à plusieurs Etats. Il faudra donc faire intervenir tous ces Etats dans la discussion et, comme ils peuvent avoir des intérêts opposés, il faudra faire appel dans la discussion à la personne même qui exerce cette activité.

Nous disons dans la discussion, car, du moment qu'il s'agira de voter ou de signer un traité, du moment qu'il s'agira de s'engager à quelque chose, ce ne pourra être qu'un Etat qui soit le représentant de ces êtres. Les personnes non souveraines ne seront jamais des contractants, mais, dans la discussion, on devra leur permettre de manifester leur avis et ainsi : 1° les responsables seront les Etats, c'est-à-dire des personnes qui peuvent l'être ; et 2° on tiendra compte de l'activité de ces êtres de droit interne. Par ce moyen, en outre, la souveraineté de chacun sera respectée ; on n'ira plus contre la réalité des faits, car il est toujours exact que des personnes non souveraines même exerçant une activité internationale dépendent par quelque côté d'un Etat souverain. Enfin on tiendra compte de l'opposition possible d'intérêts entre ces personnes et les Etats.

Il ne faut pas dire que ce droit donné seulement de délibérer sera probablement inefficace. D'abord tous les contractants ont intérêt à ce que la question soit réglée au mieux des intérêts de tous. En second lieu, chaque compagnie et chaque être non souverain étant liés par un contrat avec les Etats avec lesquels ils entrent ainsi en rapports, ils pourront considérer ce contrat comme résolu si on n'en a pas tenu compte, malgré leurs observations, dans la décision prise. Il y a là évidemment un rapport

de droit interne dans lequel nous n'avons pas à entrer, nous devons simplement constater que son existence aura une influence considérable sur la ligne de conduite adoptée par les Etats.

On aboutit ainsi à une règle assez simple. Dans toutes les questions d'ordre économique, intellectuel ou moral, où d'autres êtres que les Etats sont intéressés, par suite de l'activité internationale qu'ils exercent, il faudra les admettre à venir exposer leurs intérêts et à donner leur avis dans les questions les concernant ; mais c'est tout. Pour le reste, ils sont représentés par les Etats souverains. Nous ne croyons pas qu'on puisse dire autre chose ni aller plus loin, en concédant d'autres droits à ces personnes non souveraines.

CHAPITRE II

L'organisation des conférences et des congrès.

L'élaboration des traités. Les actes conventionnels.

Nous allons dans ce chapitre chercher à dégager les règles juridiques qui régissent l'élaboration des traités d'union postale ou télégraphique, et celles qui concernent l'adhésion à ces mêmes traités. A l'aide des principes que nous avons exposés dans le précédent chapitre, nous allons pouvoir apprécier à leur juste valeur les dispositions, parfois assez étranges, que l'on rencontre en cette matière.

Nous étudierons successivement l'organisation des congrès et conférences où sont élaborés ces traités, la nature des différentes personnes qui assistent à ces séances. Enfin il y aura lieu de rechercher qui peut être signataire

des traités ainsi élaborés, en d'autres termes quels sont les contractants.

I

Il y a trois expressions que l'on rencontre pour désigner les réunions où se discutent les questions concernant les services postaux et télégraphiques. On parle de commissions internationales, de conférences internationales et de congrès internationaux.

Le mot de commission n'a été employé qu'une fois, en 1863, lors de la réunion des délégués des administrations postales. Cette réunion n'avait d'ailleurs qu'un but très limité et très précisé dès le premier jour par M. Drouyn de Lhuis qui la présidait. « Si je comprends bien la mission qui nous réunit ici, cette mission a pour objet non de discuter ou de régler certains faits pratiques qui appartiennent au domaine de la négociation et pour lesquels nous sommes d'ailleurs sans pouvoirs, mais de nous mettre d'accord, ou au moins de discuter certains principes généraux, certaines doctrines spéculatives que nous nous efforcerons de faire prévaloir plus tard dans l'intérêt bien entendu du public et du trésor de nos gouvernements respectifs (1). » C'était une réunion de fonctionnaires sans pouvoirs autres que le pouvoir de délibérer. C'était véritablement une commission, une réunion d'études sur une question déterminée.

Les mots de conférence et de congrès ont été employés plus souvent, sans qu'on sache bien distinguer l'un de l'autre. La distinction entre les deux, en droit international, est d'ailleurs peu claire. L'un et l'autre ont ce carac-

(1) *Commission internationale des postes*, p. 7.

tère commun d'être des réunions diplomatiques ayant pour objet de traiter des affaires internationales (1). D'après M. Bonfils (2), en droit aucune différence ; en fait on nomme congrès les réunions de mandataires des Etats qui présentent plus de solennité ou plus d'importance, à raison des sujets à traiter, de la nature des affaires à discuter ou à résoudre, de la présence et du concours du souverain, du grand nombre des Etats représentés et de celui des plénipotentiaires, du rang élevé des ambassadeurs, etc. En somme, la distinction est fort difficile à faire, elle ne correspond à aucun intérêt pratique (3). En notre matière, on désigne les réunions postales sous le nom de congrès, les réunions télégraphiques sous le nom de conférences. Il y a quelques différences de nature entre les congrès postaux et les conférences télégraphiques.

Les congrès postaux sont des réunions de plénipotentiaires qui sont d'ailleurs généralement les chefs des administrations postales des pays dont ils sont délégués (4). Les délégués aux conférences télégraphiques n'ont pas ce caractère, ils n'en ont d'ailleurs pas besoin. Les délégués postaux ont en effet à reviser et à remanier la convention d'union postale tout entière ; les délégués télégraphiques n'ont au contraire qu'à s'occuper

(1) Pradier-Fodéré, *Cours de droit diplomatique*, 2^e éd., t. II, p. 344.

(2) Bonfils, *Manuel de droit int. public*, 2^e éd., p. 406.

(3) M. Pradier-Fodéré (*op. cit.*, p. 341) énumère un certain nombre de différences de droit entre les conférences et les congrès quant à l'admission des personnes y ayant voix délibérative, quant à la nature des puissances qui y prennent part. Les congrès seraient des réunions importantes aboutissant à un traité général, les conférences seraient des réunions chargées de préparer la discussion.

(4) Art. 25 de la convention de Washington : « Des congrès de plénipotentiaires des pays contractants sont réunis... »

du règlement de service. L'instrument diplomatique qu'est la convention de Saint-Pétersbourg est en dehors et au-dessus d'eux.

Il ne faudrait pas tirer de cette distinction de trop grandes conséquences. Les conventions postales en effet ne deviennent obligatoires qu'après ratification des gouvernements intéressés. Le point a été nettement précisé en 1891 à Vienne dans une circonstance assez curieuse : Le délégué belge proposait de remplacer dans le préambule de la convention le mot de « plénipotentiaires » par celui de « délégués des puissances contractantes », et celui de « ratification » par celui d' « approbation des gouvernements contractants » ; ceci, disait-il, pour donner satisfaction à certains États qui préfèrent ne pas donner de pleins pouvoirs à leurs représentants. La commission à laquelle fut renvoyée cette proposition la repoussa sans grande discussion, ne voulant pas affaiblir le prestige des membres du congrès (1).

Quant aux conférences télégraphiques, le caractère de leurs membres a été non moins nettement affirmé à Saint-Pétersbourg en 1875. Il a été dit que les conférences étaient assimilables à une réunion d'experts et que les délégués n'auraient pas qualité pour signer une convention diplomatique (2). Si ceci a été dit à Saint-Pétersbourg où furent discutés à la fois la convention et le règlement, on conçoit qu'il en soit à plus forte raison de même pour les conférences suivantes où la convention ne peut plus être discutée. De fait la convention de Saint-Pétersbourg a été

(1) *Documents du congrès de Vienne*, 1891, p. 693.

(2) *Documents de la conférence de Saint-Pétersbourg*, 1875, p. 281. Observations du délégué d'Italie.

signée par des plénipotentiaires distincts des délégués qui discutèrent.

A un autre point de vue, malgré la différence de titre, les représentants des États sont, dans les congrès postaux comme dans les conférences télégraphiques, pris parmi les hauts fonctionnaires de chacun des deux services. Cependant, dans les congrès postaux, on leur adjoint quelquefois les ambassadeurs ; il en était de même dans les premières conférences télégraphiques où la convention entière était remise en discussion.

Le seul intérêt de la question pourrait être celui-ci : les envoyés plénipotentiaires jouissent comme les ambassadeurs de prérogatives spéciales, d'immunités et de privilèges (1). Faut-il étendre ces prérogatives aux délégués des conférences télégraphiques ? La question ne semble pas s'être encore posée, mais l'affirmative ne semble pas douteuse, surtout si l'on considère que la différence entre les deux désignations dans l'espèce est une différence de mots et qu'en fait les membres des conférences télégraphiques sont traités identiquement avec les mêmes égards et les mêmes mesures de courtoisie que les membres des congrès postaux (2).

(1) Ces immunités se groupent en trois catégories : inviolabilité, immunité de juridiction, mesures de courtoisie (Bonfils, *Manuel*, p. 358).

(2) M. Pradier-Fodéré assimile aussi, semble-t-il, les représentants des États aux congrès postaux et aux conférences télégraphiques (*Cours de dr. dipl.*, 2^e éd., t. 1, p. 294, 344), mais il leur refuse le caractère de ministres publics. M. Chrétien (*op. cit.*, t. 1, p. 557) semble être du même avis. Nous croyons cela inexact, car ces délégués sont des représentants des États, ce n'est pas la nature de la mission qui entraîne les privilèges et immunités, mais bien la qualité de représentant d'un État ou même d'une personne de droit interne. Malgré sa décision, M. Pradier-Fodéré leur accorde cependant ce caractère, si leur souverain déléguant en avait l'intention (p. 344).

Ce qui confirme cette manière de voir, c'est ce qui se passa en 1865, à la conférence de Paris. Il y avait des plénipotentiaires de chaque Etat. Ce furent ces plénipotentiaires qui votèrent et signèrent le projet préparé dans la réunion de délégués techniques. Cependant cette réunion portait le nom de conférence.

On parle de conférences postales dans un autre sens. Ce sont des réunions exclusivement administratives où certaines mesures d'exécution peuvent être prises, mais l'activité de ces conférences est limitée, car on ne peut y traiter que certains points indiqués d'avance dans la convention, et les décisions ne sont obligatoires que si elles réunissent une certaine majorité (1). Ce sont en somme des réunions d'exécution dénuées de toute initiative. Une telle conférence s'est réunie à Paris en 1880. Les membres de ces conférences ne semblent nullement assimilables à des envoyés diplomatiques. Ce sont des administrateurs qui s'entendent de vive voix, au lieu de s'entendre par écrit, et voilà tout. Dans le service télégraphique on rencontre des réunions analogues qui portent le nom de commissions. Les pouvoirs de ces commissions sont régis par des règles analogues à celles qui régissent les conférences postales.

Les congrès postaux et les conférences télégraphiques comprennent les délégués des contractants et certaines autres personnes que nous indiquerons plus loin. Dans les conférences télégraphiques de Rome (1871) (2) et de

(1) Convention de Washington, art. 25 et 26.

(2) M. le Président présente à l'assemblée M. le comte Tornielli que le gouvernement italien lui adjoint pour les premières séances, dans la pensée qu'il devra surtout élucider, dans les délibérations qui pourraient se produire, les questions les plus importantes *entre celles qui*

Vienne (1868), aux délégués techniques on adjoignit un représentant du ministère des affaires étrangères. Il n'y avait pas de diplomates à ces réunions où il s'agissait de réviser la convention de 1865, aussi pouvait-on craindre que les délégués ne se trouvassent embarrassés dans certaines questions de droit international.

C'est généralement le ministre des affaires étrangères du pays où se tient la réunion qui ouvre la première séance et qui clôt la dernière. Il propose un des délégués de son pays comme président. Ce dernier désigne, avec l'approbation des autres membres, les fonctionnaires chargés du secrétariat. Généralement on nomme une ou plusieurs commissions chargées d'étudier les projets et de déposer des rapports sur lesquels la discussion générale s'engage. La plus grande partie du travail se fait dans ces commissions. Leur composition est fixée à la première séance ; généralement elle est limitée, cependant dans certaines questions d'intérêt général tous les représentants ont le droit de prendre part aux travaux de la commission qui s'en occupe. Il y a quelquefois aussi des réunions dites officieuses de délégués, destinées à leur permettre d'échanger leurs vues sur certaines questions délicates, comme celle des tarifs en matière télégraphique.

Rappelons en terminant que les congrès postaux ont lieu tous les cinq ans (1) ; il peut y avoir des réunions extraordinaires sur la demande des deux tiers des contractants. Pour le service télégraphique international, les

sortent du domaine purement administratif. (Conférence de Rome, p. 219, séance du 2 décembre 1871).

(1) D'après la convention de Berne, ils devaient avoir lieu tous les trois ans.

revisions du règlement de service n'ont pas de périodicité fixe ; c'est la conférence qui fixe le lieu et l'époque de la prochaine réunion (Convention de Saint-Pétersbourg, art. 16). La date peut être avancée sur la demande de dix des Etats contractants (Règlement de Buda-Pesth, art. LXXXIV).

II

Il faut maintenant nous demander qui peut prendre part à ces conférences et à ces congrès et dans quelle mesure.

Une remarque préliminaire s'impose. Si l'on admettait que ce sont nécessairement les Etats qui dans la vie internationale doivent représenter les intérêts même extraterritoriaux des individus ou des groupes qui les composent, la réponse à notre question serait très simple. Ne pourraient être admis à délibérer et à voter que les Etats souverains. En fait on a reconnu cette solution impraticable.

Il y a en effet des Etats non souverains ; il y a même des êtres collectifs n'ayant aucune analogie avec des Etats qui sont intéressés dans les questions discutées dans les congrès et conférences. Il a bien fallu tenir compte de cela. On a admis les uns à délibérer et à voter, les autres à délibérer simplement ; il y en a qu'on a écartés quelquefois purement et simplement. Toutes ces hésitations viennent de ce qu'on ne peut pas admettre l'existence d'autres personnes que les Etats comme sujets possibles de droits et de devoirs internationaux, et de ce que cependant certaines individualités exercent une activité vraiment internationale.

Ceci posé, on rencontre dans les congrès et conférences :

1° les représentants d'Etats (souverains et mi-souverains);
2° les représentants d'administrations dépendant des Etats; 3° les représentants des compagnies privées;
4° les directeurs des bureaux internationaux. Mais tous ces personnages n'ont pas toujours et partout la même influence. Il faut donc les prendre les uns après les autres.

A. — *Représentants d'Etats (souverains ou mi-souverains).*

L'admission de ceux-ci aux congrès et conférences va de soi. Dans les congrès postaux comme dans les conférences télégraphiques on admet les représentants des Etats souverains qui ont manifesté l'intention de contracter. On admet aussi les représentants des Etats qui ne jouissent pas de la plénitude de la souveraineté. Ceci s'entend, non seulement des Etats affectés de neutralité perpétuelle comme la Belgique et la Suisse, la neutralité perpétuelle n'affectant la souveraineté que d'une façon relative et n'ayant rien à voir dans la question, mais aussi des Etats mi-souverains, vassaux comme la Bulgarie ou protégés comme la Tunisie. Il y a plus : l'Égypte, qui semble bien n'être qu'une province de l'empire ottoman, jouissant seulement d'une autonomie un peu plus complète que les autres, a son représentant dans les congrès postaux à côté de celui de la Turquie. Cette représentation distincte d'Etats et de provinces non complètement souverains a été admise sans difficultés dans les deux services.

Naturellement ce droit de représentation a son maximum d'effets pour ces Etats. Ils ont donc le droit de voter, la délégation de chacun d'eux disposant d'une voix.

En principe, chacun des Etats représentés l'est par une délégation distincte composée de deux ou trois membres.

On peut se demander si un Etat peut se faire représenter par la délégation d'un autre, et, dans le cas de l'affirmative, quelles en seront les conséquences. La réponse varie suivant qu'il s'agit de la poste ou du télégraphe.

Dans le service postal, l'article 25, n° 3, de la convention de Washington admet le principe de la représentation multiple, mais elle le limite. Une même délégation ne peut pas représenter plus de deux Etats. Il s'ensuit que, dans les votes, une délégation qui représentera deux Etats aura deux voix, la solution est extrêmement simple.

Dans le service télégraphique, il n'en est plus de même. La représentation multiple semble bien proscrite par l'article 16 de la convention de Saint-Petersbourg qui dispose : « ...Dans les délibérations, chaque administration a droit à une voix... » Répondre ainsi ne serait pas suffisant. En effet, aux termes de l'article 3 du règlement des conférences adopté à Saint-Petersbourg, et toujours depuis dans les conférences suivantes, « deux ou plusieurs Etats peuvent être représentés par le même ou les mêmes délégués ». Ce n'est sans doute pas là une disposition d'ordre conventionnel ; le règlement des conférences n'a en effet de valeur que pour les séances de la conférence au début de laquelle il est voté. Il faut cependant tenir compte de ce fait que ce règlement a toujours été adopté dans les conférences télégraphiques, depuis 1875, sans modifications.

Il résulte donc de ceci que, dans le service télégraphique international, on a distingué entre la représentation et le droit de voter. Pour la représentation il n'y a aucune limite, pour le vote chacun ne dispose que d'une voix.

Cette distinction a été, en 1875, très vivement critiquée par le docteur Stéphan. On alléguait en sa faveur que

donner double voix à une délégation représentant plusieurs Etats, c'était s'exposer : 1° à des votes contradictoires de la part de ces délégations ; 2° à soumettre, le cas échéant, la majorité effective à une majorité nominale et à diminuer par là même l'autorité de la décision prise (1). Les réponses étaient et sont encore très simples.

C'est d'abord affaiblir singulièrement le droit d'être représenté, si le représenté ne peut pas faire voter pour lui son représentant. Quant au danger qu'il peut y avoir à soumettre une majorité effective à une majorité nominale, il est largement compensé par la certitude où on se trouve d'avoir ainsi donné satisfaction aux intérêts du plus grand nombre, ce qui est, en somme, le but cherché. Quant au risque de voir un même délégué émettre deux votes contradictoires, il n'est ni plus ni moins redoutable que celui de voir ce délégué émettre dans la discussion deux avis contraires. M. Stéphan ajoutait : De trois choses l'une : ou cette délégation a des instructions des deux administrations, et, qu'elles soient contraires ou non, il est lié par elles et doit remplir un rôle de porte-parole ; ou bien il n'en a que d'une ou même ni de l'une ni de l'autre, et alors sa liberté reste entière vis-à-vis de qui il n'a pas d'instructions (2). Le système fonctionne d'ailleurs dans les congrès postaux sans inconvénients.

D'une manière générale, nous croyons les critiques de M. Stéphan parfaitement fondées. Il n'y a, au point de vue des principes de droit international, aucune objection à faire à ce qu'une même délégation représente plusieurs

(1) On peut supposer, par exemple, trois administrations ayant chacune deux voix, soit six, opposées à cinq ayant chacune une voix. Il y aurait nominale 6 contre 5 et effective 3 contre 5.

(2) *Conférence de Saint-Petersbourg*, 1875, p. 260 et s., 510 et s.

administrations. Elle n'est que le porte-parole de ceux qu'elle représente. On conçoit la limitation introduite dans les congrès postaux à la représentation de plus de deux administrations. Mais, ceci posé, la distinction entre la représentation et le droit de voter ne se justifie pas. Sur ce point comme sur un certain nombre d'autres, la convention de Saint-Petersbourg aurait besoin d'être modifiée.

B. — *Représentants d'administrations dépendant d'Etats.*

Il y a, à côté des précédents, dans les congrès postaux et les conférences télégraphiques des délégations représentant non plus des Etats, mais des administrations distinctes d'un même Etat. C'est le cas dans l'union postale notamment, pour l'Autriche et la Hongrie et pour la Suède et la Norvège. Il en est de même pour la Bosnie-Herzégovine. L'administration postale de la Bosnie-Herzégovine est une administration postale militaire placée sous le contrôle de l'administration autrichienne. Elle a déclaré accéder à l'union postale et dès lors jouit d'une représentation distincte (1).

Dans l'union télégraphique, la question se présenta la première fois à Rome en 1871. Il semblait, d'après le projet de règlement, que c'était à la conférence de décider si deux administrations du même Etat devraient avoir l'une et l'autre une représentation distincte. On fit observer à ce propos que l'adoption de cette mesure augmenterait considérablement l'importance de certains Etats ayant deux ou même trois de ces administrations. Sur la remarque du délégué du ministre des affaires étrangères, on

(1) H. de Kammler, *Organisation de la poste militaire dans la Bosnie-Herzégovine* (*Union postale*, 1893, p. 157).

réserva la question comme étant hors de la compétence des délégués. Un peu plus tard, l'Angleterre fit notifier, par voie diplomatique, au gouvernement italien son intention d'avoir deux représentations distinctes pour ses administrations et la conférence enregistra le vote purement et simplement (1).

Cela a surtout son application en ce qui concerne les administrations postales et télégraphiques des colonies. Pour celles-ci, il n'y a eu de difficultés que dans les congrès postaux, et seulement en présence des prétentions vraiment exagérées de l'Angleterre (2).

Pour l'union postale, la question est réglée en ce sens par l'article 27 de la convention de Washington énumérant certaines colonies et administrations comme devant être considérées comme contractantes. Dans le service télégraphique, l'article 16 de la convention de Saint-Pétersbourg fixe ainsi la composition des conférences : « Ces conférences sont composées de délégués représentant les administrations des Etats contractants. Dans les délibérations, chaque administration a droit à une voix, sous réserve, s'il s'agit d'administrations différentes d'un même gouvernement, que la demande en ait été faite par voie diplomatique au gouvernement du pays où doit se réunir la conférence, avant la date fixée pour son ouverture, et que chacune d'entre elles ait une représentation spéciale et distincte. »

Les délégations représentant ces administrations diverses d'un même État ont chacune une voix distincte dans les discussions et les votes.

(1) *Conférence télégraphique de Rome*, 1871, p. 263 et s.

(2) *Congrès de Lisbonne*, 1885, p. 60, 63, 71, 96 ; *de Vienne*, 1891, p. 381, 646.

Reste à apprécier ce régime, on ne peut l'approuver complètement. Il est parfaitement admissible que les administrations d'un même État aient chacune leur représentation distincte dans les congrès et conférences, quand il ne s'agit que de délibérer. Elles ont, en effet, des intérêts qui peuvent être opposés à ceux des États. Mais il faut s'arrêter là et ne pas leur donner une voix distincte quand il s'agit de voter. Une administration d'une colonie n'est pas souveraine, elle ne peut pas, par suite, être responsable. Dès lors, elle ne peut contribuer par son vote à faire prendre une décision dont elle ne peut garantir l'exécution de sa part. Combien cela est encore plus vrai lorsqu'on donne une voix distincte non plus à une colonie, mais à l'ensemble des colonies d'un État ! Il s'agit là d'un ensemble absolument artificiel qui n'a aucun organe commun.

La situation est donc absolument choquante. Elle pourrait, semble-t-il au premier abord, s'expliquer si on admettait que dans les conférences et congrès les États doivent avoir un nombre de voix proportionnel à leur service. Il y a là un système qui semble assez soutenable (1) ; mais : 1^o il est absolument contraire à l'esprit actuel de nos deux services (2) ; et 2^o même, en l'adoptant, il faudrait se contenter de donner voix délibérative aux administrations non autonomes. Ce serait seule la délégation de

(1) Cf. Renault, *La poste et le télégraphe*, p. 35, note 2 ; Kazansky, *L'union télégraphique internationale* (Compte rendu dans le *Journal télégraphique*, 1897, p. 180).

(2) Dans les délibérations, chaque pays dispose d'une seule voix (Conv. de Washington, art. 25, n^o 5). C'est aussi la pratique suivie dans les conférences télégraphiques.

l'État souverain qui pourrait avoir suivant le cas double ou triple voix (1).

C. — *Représentants des compagnies privées.*

On rencontre en troisième lieu quelquefois dans les congrès postaux et presque toujours dans les conférences télégraphiques les représentants des compagnies privées. Quelle est leur situation ?

Dans le service postal, la question ne pourrait se poser qu'à propos des représentants des compagnies de chemins de fer ou des compagnies de paquebots postaux. Celles-ci sont en fait sous la dépendance d'un État déterminé qui les subventionne et qui peut exercer sur elles une action exclusive. Dès lors, il agit en leur nom et n'appelle leurs représentants qu'à titre d'experts (2).

Il en est autrement dans le service télégraphique à raison de l'importance considérable et de la situation particulière des compagnies de câbles. Celles-ci en effet dépendent forcément de chacun des États qui leur ont accordé l'autorisation de faire atterrir les câbles sur leurs territoires (3). D'autre part, elles sont pour les parties de leurs câbles situées en haute mer complètement indépendantes de tout État.

(1) Si on adoptait une autre solution, on s'exposerait à voir la colonie voter en sens contraire de la métropole, ce qui, loin d'augmenter l'influence de celle-ci, la réduirait à rien.

(2) On a fait dans deux cas appel dans le service postal aux compagnies privées. A la conférence administrative de Paris, les délégués des compagnies de chemins de fer et de transports maritimes furent introduits avec voix consultative. De même, au congrès de Lisbonne (1885), il y eut deux délégués des chemins de fer espagnols. Leur présence ne souleva aucune objection. Ils étaient là comme experts.

(3) *Conférence de Rome, 1871*, p. 393. Remarques du délégué belge.

De plus les intérêts de ces compagnies sont souvent en opposition absolue avec ceux des États, ceux-ci s'occupant de remplir un service public, celles-là de réaliser des bénéfices (1).

Comment donc faudra-t-il s'y prendre quand les intérêts de ces compagnies seront mis en question dans les conférences télégraphiques ?

L'article 16 de la convention de Saint-Petersbourg ne donne aux compagnies de câbles aucun droit de représentation distincte. L'article 4 du règlement des conférences adopté pour la première fois à Pétersbourg, puis dans les conférences suivantes, dispose que les représentants des compagnies privées peuvent assister aux conférences après autorisation du président pour chaque cas spécial et sans droit de vote. Cet article ne fait que reproduire à peu près l'article 4 du règlement des conférences de Vienne qui exigeait l'invitation faite par le président pour chaque séance.

A Vienne, où la question avait été assez discutée, on en était arrivé à cette solution moyenne. En fait, les délégués des compagnies assistèrent à toutes les séances moins la première. Ils ont pris part aux délibérations dans toutes les conférences suivantes, depuis et y compris celle de Saint-Petersbourg.

Les représentants des compagnies de câbles sous-marins ne sont donc admis dans les conférences télégraphiques

(1) *Conférence de Rome*, 1871, p. 402. Il ne faut pas objecter que, dans l'état actuel, les États dans le service télégraphique se préoccupent beaucoup de la question pécuniaire. Nous l'avons dit nous-même (*supra*, p. 164). Mais les États n'ont qu'à s'occuper de ne pas perdre. Les compagnies doivent gagner.

qu'à titre de faveur. Il s'ensuit qu'ils n'ont naturellement pas le droit de prendre part aux votes.

Telle est la situation. On peut lui faire deux séries d'objections.

D'abord, du moment qu'on ne limite pas la composition des conférences aux délégations représentant les seuls États souverains, du moment qu'on va jusqu'à admettre le droit de vote des États non souverains et des simples administrations, on ne voit pas pourquoi on ne reconnaîtrait pas les mêmes droits aux compagnies de câbles sous-marins. Si on n'admettait à délibérer et à voter que des États souverains, cette critique ne pourrait pas être faite. Il n'y a que dans une réunion d'États souverains, dirait-on, que ceux-ci peuvent consentir à se soumettre à la loi de majorité, car ils sont toujours garantis par le droit qu'ils ont de voir leur souveraineté respectée. Mais ce raisonnement n'a rien à faire ici du moment qu'on admet au vote les administrations des colonies de certains États, ou des pays comme l'Égypte. Il ne peut plus y avoir nécessairement respect réciproque de la souveraineté, mais bien abdication éventuelle possible de celle-ci, au cas (toujours supposable en théorie) où les États souverains seraient la minorité et se verraient tous opposés à un vote émané d'administrations non souveraines se trouvant en majorité.

Evidemment nous n'avons pas à faire grand fonds sur cette objection, du moment que nous n'admettons pas le droit de vote distinct des différentes administrations d'un même Etat. L'argumentation en tout cas reste entière pour le droit à la délibération.

Il y a d'ailleurs un autre argument. Il est inadmissible que les compagnies de câbles n'aient pas le droit absolu de venir délibérer dans les conférences, et cela pour deux

raisons que nous avons déjà indiquées. D'abord parce que les compagnies, tout en remplissant un service public, ont à se préoccuper de leurs intérêts pécuniaires, à chercher à réaliser des bénéfices, tandis que les Etats n'ont généralement pas à s'occuper de faire des bénéfices. En second lieu, parce que, bien qu'elles dépendent des Etats qui leur ont accordé des concessions, les compagnies exercent une activité indépendante au moins pour leurs câbles placés en haute mer.

De tout ceci il résulte d'abord que le régime actuel est illogique et en outre qu'il est insuffisant de dire que ce seront des Etats qui en toutes circonstances représenteront les compagnies de câbles, ne les admettant que par faveur à faire valoir leurs intérêts.

Il y aurait évidemment à donner une solution beaucoup plus simple si on admettait la personnalité internationale des compagnies de câbles. Ce serait là une solution très commode. Malheureusement, il est impossible de l'adopter pour cette raison qu'au point de vue international, une compagnie de câbles n'aurait pas de responsabilité. Elle ne peut être en effet complètement autonome puisqu'en fait, en quelque manière, elle dépend des Etats qui lui ont accordé une concession d'atterrissage (1).

(1) On pourrait d'ailleurs même avec le système de la personnalisation des compagnies de câbles faire deux objections : La première serait tirée des circonstances actuelles. On pourrait dire : En fait actuellement toutes les compagnies propriétaires de câbles sont des compagnies anglaises, quelques-unes même subventionnées par le gouvernement anglais ; ne serait-il pas à craindre qu'en leur donnant le droit de voter, on augmentât hors de toute proportion l'influence du gouvernement britannique ? La seconde objection serait celle-ci : Les Etats ont des intérêts pécuniaires sans doute, comme les compagnies, mais, quand ils font les conventions postales ou télégraphiques, ils

Cette remarque nous permet de bien préciser d'ailleurs ce que nous entendons faire en admettant les compagnies privées à délibérer. Il ne s'agit pas d'en faire des contractants. Dans la signature du traité les compagnies n'apparaîtront pas, elles seront représentées par les Etats leur ayant accordé des concessions d'atterrissage. De même, toujours pour la même raison, on ne peut admettre leurs délégués à voter, parce que ces compagnies n'étant pas souveraines ne peuvent contribuer à faire adopter des mesures dont elles ne peuvent garantir l'exécution de leur part.

Ce que nous voudrions, c'est qu'on donnât aux compagnies le droit absolu d'être représentées aux conférences télégraphiques. Sans doute en fait c'est ainsi que la chose se passe. Mais cette admission des délégués des compagnies n'est qu'une faveur qui leur est faite. Leur importance s'accroîtrait si on en faisait un droit. En tous cas, au point de vue des principes, on aurait une situation nette et parfaitement conforme aux principes généraux du droit.

D. — *Les directeurs des bureaux internationaux.*

Il faut pour terminer ajouter une personne qui assiste toujours, mais sans pouvoir voter, aux séances des conférences et congrès. C'est le directeur du bureau international dans chacun des deux services (1).

agissent en tant que chargés d'un service public. Ne serait-il pas à craindre, si l'on admettait le vote des compagnies privées, que la question pécuniaire ne devint prédominante et que l'on arrivât ainsi à un résultat contraire à celui cherché par les signataires des premières conventions ?

(1) Règl. de détail et d'ordre de Washington, art. xxxvii, n° 10 ; Règl. de service télégr. révisé à Buda-Pesth, art. lxxxiii, n° 11.

Ces directeurs assistent aux séances, donnent leur avis, mais ne votent pas. Cela se comprend, ce sont en quelque sorte des experts. Ils sont là pour donner des renseignements. En fait d'ailleurs, leur opinion a une autorité telle qu'ils exercent une grande influence, puis il arrive très souvent qu'ils sont en même temps choisis comme délégués par une administration contractante. Pratiquement donc, le refus de la voix délibérative est pour eux et pour les unions sans grande importance.

III

Sachant où s'élaborent les conventions, où et par qui elles sont votées ou devraient l'être, il s'agit maintenant pour nous d'étudier en eux-mêmes les actes issus des réunions postales et télégraphiques. Il faut pour cela étudier d'abord la nature de ces actes, puis chercher quels en sont les signataires. Ce sont ces derniers seuls en effet qui sont engagés par les dispositions de la convention et qui sont responsables en cas de non exécution.

Il y a d'abord un acte à mettre complètement de côté : c'est le règlement des conférences. C'est un règlement de séances qui est adopté au commencement de chaque congrès ou conférence. Il n'a de portée que pour la durée de la réunion au commencement de laquelle il est voté. Cependant, en fait, il contient toujours sensiblement les mêmes dispositions. Son adoption n'a entraîné de discussions sérieuses qu'une fois, à la conférence télégraphique de Saint-Pétersbourg, et les solutions ayant occasionné des discussions ont passé dans la convention.

Les deux actes ayant une portée durable sont, dans chaque service, la convention et le règlement. La con-

vention est un acte diplomatique signé par les plénipotentiaires. C'est un véritable traité qui doit être soumis à la ratification des gouvernements intéressés. Cette ratification est faite suivant la législation de chaque Etat. Il est dit dans la convention postale de Washington que cette ratification se fera aussitôt que faire se pourra, mais il n'y a pas de délai imparti. La mise à exécution est fixée à une date précise (1^{er} janvier 1899). La conséquence de cette dernière règle, c'est que la convention est entrée en vigueur, à cette date, de toutes façons entre les Etats l'ayant ratifiée. C'est ce que dit l'article VII du protocole final. Il en est de même pour la convention télégraphique; cependant il y a une différence que nous avons déjà souvent signalée en en donnant les motifs : La convention postale est soumise à des revisions périodiques, qui ont lieu tous les cinq ans; la convention ainsi revisée entre en vigueur comme convention nouvelle. La convention télégraphique de Saint-Petersbourg, au contraire, n'est pas sujette à revision. Elle est en dehors et au-dessus des délibérations des conférences. Il n'y a même pas dans le texte de la convention aucun article qui indique la voie à suivre au cas où on voudrait la compléter ou la modifier. Il y aurait lieu évidemment dans ce cas à convocation spéciale d'une réunion de plénipotentiaires.

Le deuxième acte est le règlement de service. Dans l'union postale, il est intitulé « règlement de détail et d'ordre »; dans le service télégraphique international, « règlement de service international annexé à la convention télégraphique internationale de Saint-Petersbourg. » L'un et l'autre jouissent de la même force que la convention dont ils ne sont que la mise en œuvre. Le règlement de détail et d'ordre n'a pas besoin, semble-t-il, d'être ratifié,

du moins aucun article ne le dit. En fait cependant, on le fait approuver par les chambres avant de le promulguer, du moins en France (1). Il en est de même du règlement de service télégraphique, parce que les dispositions qu'il contient peuvent avoir une influence sur le budget. Le règlement de service télégraphique est révisé périodiquement.

Il y a une autre différence entre le règlement et la convention, mais cette différence ne se rencontre que dans le service télégraphique. Tandis que dans l'union postale convention et règlement sont signés par les représentants de tous les participants, dans le service télégraphique la convention, œuvre essentiellement diplomatique, n'est signée que par les représentants des Etats souverains ; le règlement par contre l'est par les représentants des administrations.

Ceci nous amène à la seconde question que nous devons étudier dans ce paragraphe, celle de savoir qui peut être signataire des traités d'union postale et télégraphique.

Nous disons : qui peut être signataire. Cela s'entend non seulement de ceux qui signent dès l'origine les traités, mais aussi de ceux qui y ont adhéré par la suite. Ces traités sont en effet à adhésion. Ceci établi, quiconque signe le traité ou y adhère devient par là même contractant. Notre question se ramène donc à celle plus générale de savoir qui peut être contractant dans un traité d'union postale ou télégraphique.

En principe quiconque s'engage par contrat doit être susceptible d'être poursuivi efficacement, au cas où il serait

(1) Voir l'article 1^{er} du décret promulguant la convention de Washington (*Officiel*, 1898, p. 7921).

responsable du fait de n'avoir pas tenu ce qu'il avait promis. C'est là une règle élémentaire de droit conventionnel qui doit être transportée en droit international. Quiconque s'engage par traité international doit pouvoir être poursuivi efficacement le cas échéant. Il doit pour cela jouir de la plénitude de la liberté et de la responsabilité. C'est dire qu'il doit être souverain. Dans l'union postale et dans le service télégraphique a-t-on appliqué ces règles très simples ? et comment expliquer les dérogations, s'il y en a ?

Dans l'union postale, les contractants sont des administrations. Il n'y a qu'à lire les deux premières lignes de l'intitulé pour s'en rendre compte : « Convention d'union postale universelle conclue entre la France et les colonies françaises, l'Allemagne... la Bosnie-Herzégovine... les Indes britanniques. » Il n'est donc pas ici possible de parler de traité entre Etats, puisque les colonies françaises ne sont sous aucun rapport un ensemble ayant une autonomie quelconque. Il faut ajouter que cela n'a jamais suscité aucune opposition de principes dans les congrès postaux. Le principe de l'admission des colonies et des administrations en qualité de contractants n'a jamais été mis en question (1).

(1) Il y a d'ailleurs dans le préambule une véritable contradiction dans les termes « les plénipotentiaires des gouvernements des pays ci-dessus énumérés... » Qu'entend-on par gouvernements des pays ci-dessus énumérés ? Sont-ce seulement les gouvernements au sens ordinaire du mot, c'est-à-dire les pouvoirs organisés d'Etats même incomplètement souverains ? Alors il ne faudrait pas considérer les colonies françaises, par exemple, comme contractantes, puisqu'elles ne forment pas un ensemble autonome. Cependant ces dernières sont bien des contractantes distinctes de la France, malgré le mot « et » de l'intitulé, car leur représentant a signé : « Pour les colonies françaises. » Même remarque pour la Bosnie-Herzégovine, pour l'ensemble des colonies anglaises de l'Australie. En tous cas le mot plénipotentiaires

Naturellement toute administration a de même le droit d'adhérer à la convention. L'art. 24 dispose : « Les pays qui n'ont pas pris part à la présente convention sont admis à y adhérer sur leur demande. Cette adhésion est notifiée par la voie diplomatique au gouvernement de la Confédération suisse et par ce gouvernement à tous les pays de l'union. Elle emporte de plein droit accession à toutes les clauses obligatoires et à tous les avantages stipulés par la présente convention. » Le mot pays est aussi général que possible, il s'applique aussi bien aux pays indépendants qu'aux pays plus ou moins dépendants.

Il y a là quelque chose d'absolument contraire aux principes que nous rappelions en commençant. Les administrations des Etats souverains peuvent bien être considérées comme responsables, car elles agissent au nom de leur Etat. Mais les administrations des colonies n'appartiennent pas à des Etats souverains et responsables, internationalement parlant. Les colonies, même plus ou moins autonomes, n'ont pas de vie internationale. On ne devrait pas pouvoir les considérer comme contractantes.

Il y a de cet état de choses deux explications possibles. On peut considérer les colonies comme remplissant une des fonctions de leur Etat national et par suite s'engageant en son nom, si bien que ce serait cet Etat qui se serait, en réalité, engagé. Mais, si cela se comprend au cas où l'Etat national de ces colonies n'intervient pas, il n'en est plus tout à fait de même dans celui où il est lui aussi partie au traité. Plus simplement peut-être, on peut dire

est de trop, car qui ne jouit pas de la souveraineté ne peut donner de pleins pouvoirs.

qu'il y a là un résultat d'une confusion qui s'est faite entre le droit d'être représenté dans un congrès et celui de s'engager dans un acte international, confusion d'autant plus explicable que les membres des congrès postaux ne sont pas des diplomates de profession.

Quoi qu'il en soit, il y a là, au point de vue théorique, quelque chose de critiquable et qui n'est pas d'ailleurs conforme à la réalité des faits, l'Etat national demeurant malgré tout garant des engagements de ses colonies et de tous ceux qui relèvent de lui.

Dans l'union télégraphique, la question est plus complexe encore. Dans l'union postale, en effet, on trouve que les signataires de la convention sont les mêmes que ceux du règlement de détail et d'ordre. Dans le service télégraphique, la convention est signée par des plénipotentiaires, mais ceux-ci représentent tous des Etats souverains. Le règlement de service, au contraire, est signé par les délégués techniques représentant les administrations. Cette distinction a de l'importance. On voit, en effet, par exemple, que l'administration des Indes britanniques a signé le règlement et n'est pas nommée dans la convention.

Cette convention est, elle aussi, d'ailleurs à adhésion. L'art. 18 dit : « Les Etats qui n'ont pas pris part à la convention sont admis à y adhérer sur leur demande ; cette adhésion est notifiée par voie diplomatique ; elle emportera de plein droit accession à toutes les clauses et admission à tous les avantages stipulés par la présente convention. » Ceci établi, on peut se poser les questions suivantes : A ne considérer que les textes, un Etat ne jouissant pas de la plénitude de la souveraineté peut-il accéder à la convention de Saint-Pétersbourg ? Cela est-il possi-

ble même à une compagnie privée ? Quelle est la situation pour le règlement ?

D'abord un Etat non souverain peut-il accéder à la convention de 1875 ? Il semble bien que non, si on remarque que parmi les signataires du règlement il se trouve des administrations qui, n'appartenant pas à un Etat souverain, n'ont pas été considérées comme contractantes dans la convention (1). Cependant, en fait, des Etats non souverains ont adhéré à la convention et aussi des colonies, mais ces dernières par l'intermédiaire de leur métropole déclarant accéder pour telle ou telle d'entre elles (2).

Quant aux compagnies privées, leur situation est claire. Il est dit, art. 19 : « Les relations télégraphiques avec les Etats non adhérents et avec les exploitations privées sont réglées, dans l'intérêt général du développement progressif des communications, par le règlement prévu à l'article 13. » Le règlement révisé à Buda-Pesth (art. LXXXVI) a réglé en effet la situation. On peut dire que son système consiste à ne s'occuper des compagnies privées que par l'intermédiaire des Etats. Les compagnies fonctionnent-elles dans les limites d'un ou plusieurs des Etats contractants, avec participation au service international, elles sont

(1) Ceci s'est passé pour les Indes anglaises ; il y a eu en outre pour celles-ci cette situation curieuse : Les Indes anglaises ont adhéré au règlement, mais pas à la convention ; il n'y aurait rien à dire si le gouvernement anglais, souverain de cette administration, eût été partie contractante. Or, en 1875 il n'en était pas ainsi, si bien qu'on se demande comment l'administration des Indes peut être partie contractante à l'adoption d'un règlement rendu en exécution d'une convention où elle n'est pas considérée comme ayant cette qualité.

(2) V. par exemple l'adhésion de certaines colonies portugaises. *R. D. I. P.*, 1896, p. 271.

considérées comme faisant partie intégrante du réseau de ces Etats. Les autres sont admises aux avantages de la convention et du règlement moyennant accession à toutes leurs clauses, et sur notification de l'Etat qui a concédé ou autorisé l'exploitation. Les exploitations qui demandent à réunir leur réseau à celui d'un Etat contractant doivent soumettre leurs tarifs à l'Etat accordant la concession. Ce sera par suite par son intermédiaire que sera faite la notification d'adhésion à l'union. En somme, ce système consiste à ignorer autant que possible les compagnies privées (1).

Et maintenant quelle est la situation en ce qui concerne le règlement ? A ne considérer que ce qui s'est passé à Saint-Pétersbourg, elle est peu claire. L'article 13 dispose en effet : « Les dispositions de la présente convention sont complétées par un règlement dont les prescriptions peuvent être à toute époque modifiées par les administrations des Etats contractants. » Dès lors il semble bien qu'en fait, dans l'état actuel, toute administration puisse être considérée comme partie au règlement d'exécution. Pour ce dernier, la solution est donc absolument la même qu'en matière postale pour la convention et le règlement. La preuve en est, et dans le mode des signatures où les colonies espagnoles, par exemple, sont classées dans les contractants, et dans la situation des Indes Britanniques en 1874. On sait que celles-ci furent admises à signer le règlement, mais non la convention. Naturellement, il n'est

(1) Il ne peut pas en être autrement, si on remarque que les délégués aux conférences sont limités par la convention qui a été conclue entre Etats souverains. Aussi cet argument de la souveraineté revient-il constamment dans les discussions. (Cf. *Documents de la conférence de Saint-Pétersbourg*, p. 564).

pas question de compter parmi les signataires les compagnies de câbles sous-marins, puisqu'elles ne peuvent actuellement même pas voter.

Tel est le régime qui est, à notre avis, établi par les textes. D'une façon générale, on doit évidemment approuver le système qui consiste à n'admettre que les seuls États souverains comme signataires de la convention. Eux seuls en effet sont responsables de leurs actes. Eux seuls peuvent être considérés comme contractants. Quant à l'habitude prise d'admettre les administrations comme signataires du règlement, elle soulève les mêmes objections et nécessite les mêmes remarques que lorsqu'il s'agit de la poste.

Il y a plus. Dans la poste au moins, on applique la même règle à la convention et au règlement. Ici on distingue... Un tel régime n'est ni logique ni conforme à l'esprit du service télégraphique international. Il n'est pas logique, car, quitte à distinguer complètement les deux actes, il aurait fallu admettre tous les intéressés à la signature du règlement, chose qu'on n'a pas faite, puisqu'on a exclu les compagnies de câbles. Il est contraire à l'esprit du service. En effet, dans de nombreux textes, on considère la convention et le règlement comme formant un tout indivisible (1), et on admet ainsi des administrations à être parties à un règlement rendu en exécution d'une convention où elles ne sont pas contractantes (2). Il y a là un état de choses qui ne se défend pas et qu'il y aurait certainement lieu de modifier.

(1) Cf. par exemple Convention, art. 13 ; Règl., art. LXXXVI, n° 2.

(2) En fait cela pourrait soulever de très grosses difficultés au cas où une telle administration manquerait à ses engagements. On ne pourrait s'en prendre ni à l'État souverain dont elle dépendrait, puisqu'il ne serait pas partie, ni à elle-même, puisqu'elle ne serait pas responsable.

Il faut pour terminer faire plusieurs remarques. Quant aux modes d'adhésion d'abord. Ils ne présentent aucune règle spéciale. L'adhésion se fait par voie diplomatique, elle est notifiée pour la convention télégraphique au pays où a eu lieu la dernière conférence et par lui aux autres (art. 18, Conv.), pour la convention postale au gouvernement de la Confédération suisse et par celui-ci aux autres (Conv. de Washington, art. 24). Pour les colonies, l'adhésion se fait par l'intermédiaire de la métropole.

Les conventions postale et télégraphique ont une durée illimitée. L'art. 28 de la convention de Washington dit qu'elle demeure en vigueur pour un temps indéterminé. L'art. 20 de la convention de Saint-Petersbourg est conçu dans les mêmes termes. Dans l'une et l'autre unions, si un État veut se retirer, il le peut sans que pour cela l'union cesse d'exister. Dans l'union postale, chaque partie qui entend se retirer doit en avertir un an à l'avance le gouvernement de la Confédération suisse (Conv. de Washington, art. 28). Dans l'union télégraphique, la dénonciation est faite au gouvernement où a eu lieu la dernière conférence, elle ne produit d'effet qu'un an après qu'elle a été faite (Conv., art. 20) (1).

Il y a des unions plus restreintes que la convention d'union postale universelle. Elles portent le nom d'arrangements. Elles sont soumises aux mêmes règles et suscitent les mêmes remarques que l'union principale. Tout au

(1) On remarquera que l'art. 20 de la convention télégraphique parle de *dénonciation*, tandis que l'art. 28 de la convention de Washington dit seulement que chaque partie a le droit de se retirer moyennant avertissement. Ceci semblerait impliquer toujours la même différence de caractère entre les deux conventions. En réalité les termes n'ont pas été discutés.

plus peut-on noter cette expression d' « arrangement » qui semble indiquer un traité moins considérable.

CHAPITRE III

Les bureaux internationaux.

Dans l'union postale comme dans l'union télégraphique, on trouve un organe central qui porte le nom de bureau international. Il y en a dans d'autres unions. D'une façon générale, on peut dire que les bureaux internationaux sont des organes officiels, administratifs ou scientifiques, dont l'originalité consiste à ne travailler pour le compte d'aucun État en particulier, mais à les servir tous, tous ceux du moins qui signent les conventions en vertu desquelles ils existent (1).

Il s'agit de savoir pourquoi on a créé des bureaux, et en application de quels principes ils sont organisés, quel est leur fonctionnement, et enfin quelles sont leurs attributions.

I

Il y a plusieurs motifs qui ont poussé à la constitution des bureaux internationaux et ils sont faciles à comprendre. Il faut d'abord une agence centrale qui veille à l'exécution de la convention. Les règlements de service et même les conventions ont bien précisé les détails, mais dans l'exécution même il y a besoin d'un guide. Il en est surtout ainsi dans des unions dont font partie des administrations de tous les pays du monde et où celles-ci peu-

(1) G. Moynier, *Les bureaux internationaux des unions universelles*, p. 6.

vent, par ignorance ou mauvaise interprétation des textes, mal appliquer les principes posés dans les conventions. On a cité des administrations d'Amérique qui avaient, par erreur, appliqué pendant deux ans une convention autre que celle votée.

La création d'une agence centrale se comprend d'autant mieux que fort souvent il y a, en outre de l'exécution directe de la convention, des questions d'intérêt général à résoudre, des entreprises devant servir à tous les intéressés à entreprendre. Il serait très difficile, sinon impossible, à une des administrations contractantes de le faire, sans grands embarras pour elle et même sans provoquer les craintes des autres administrations de voir l'une d'elles régir tout le reste (1).

Il y a encore autre chose ; il faut que les différentes administrations entrent en rapports les unes avec les autres, presque constamment, pour se communiquer leurs taxes, leurs règlements de service interne, pour s'avertir des suspensions ou interruptions du service sur leurs lignes. Il y a là un courant constant de communications ; quand elles doivent se restreindre à deux ou trois administrations, il n'y a pas grande difficulté, mais, s'il y a vingt ou trente administrations à prévenir, la situation devient très difficile. Elle se simplifie si on crée un organe central chargé de recevoir ces communications et de les transmettre par des circulaires (2). Enfin toutes les administrations, surtout les plus nouvelles dans les services internationaux, peuvent avoir besoin de renseignements. Il faut savoir à qui s'adresser. On donnera satisfaction à ce besoin en

(1) *Conférence de Vienne*, 1868, p. 149. Exposé des motifs de la proposition suisse.

(2) *Conférence de Vienne*, 1868, p. 379.

créant une agence centrale où s'adressera quiconque ne comprendra pas la convention ou hésitera sur la portée de tel ou tel article.

Voilà les raisons qui militent en faveur de la création d'un organe central, quelque nom qu'on lui donne. Voici maintenant d'autres considérations qu'il ne faut pas négliger.

Il ne faut pas oublier que, parmi les signataires des conventions, il y a des Etats, c'est-à-dire des personnes ayant la souveraineté, c'est-à-dire des êtres ne reconnaissant pas au-dessus d'eux d'autorité supérieure à la leur. Les Etats ont droit, dans les relations internationales, au respect de leur souveraineté, et cette souveraineté ne serait pas respectée si l'organe central pouvait imposer ses décisions, s'il jouissait d'un droit quelconque de commandement. L'organe central ne peut pas jouer le rôle de pouvoir exécutif de l'union comme le congrès ou la conférence en est le pouvoir législatif ; il ne peut être que pouvoir exécutant et consultant, il doit être non pas une autorité, mais un aide, comme on l'a dit à Berne (1).

Voilà donc un premier péril à éviter ; il faut éviter de donner à l'organe international une autorité propre. Il y en a un second qui tient aussi au même motif. Si on veut sauvegarder le droit au respect de la souveraineté de chacun des contractants, il ne faut pas que l'organe central soit dans la dépendance d'aucun Etat, il doit être un organe en dehors et à côté des administrations contractantes. Autrement, sous prétexte de régir le bureau international, une administration pourrait prendre dans l'union une prépondérance injustifiée (2). Il faudra bien de toute nécessité

(1) *Procès-verbaux du congrès de Berne*, A. D., 1875, t. iv, p. 191.

(2) *Conférence de Rome*, 1871, p. 481.

qu'une administration s'occupe de l'installation matérielle, pour ainsi dire, du bureau, mais elle ne devra s'occuper que de cela.

Ce sont là les principes dominants qui ont guidé les administrations dans l'institution des organes centraux auxquels on a donné le nom de bureaux internationaux. Leur mission est en un mot une mission d'aide, et non d'autorité.

Dans le service télégraphique, le bureau international ne date que de la conférence de Vienne (1868). L'administration française avait bien fait à Paris, en 1865, une proposition tendant à la création d'un office central, mais elle ne vint pas en discussion. A Vienne, pour les motifs que nous venons de dire, l'idée fut reprise ; il y avait des propositions assez différentes. Les uns voulaient un secrétaire général des conférences, agent spécial à la solde des contractants, il aurait fixé son domicile à l'endroit où aurait eu lieu la dernière conférence. D'autres proposaient la création d'un bureau fixe. La France demandait la création d'une commission de délégués se réunissant au cas de difficultés dans la capitale où aurait eu lieu la dernière conférence. Finalement, on adopta les deux propositions en créant deux institutions distinctes (1). Le bureau a commencé à fonctionner le 1^{er} janvier 1869. Les conférences suivantes ont toujours sensiblement augmenté ses attributions.

Dans l'union postale, aux motifs qui, en tous cas, militaient en faveur de l'institution s'ajoutait l'exemple de l'union télégraphique. Cependant le projet suisse ne parlait pas de bureau international. Il fut institué, sans oppo-

(1) *Conférence de Vienne*, 1868, p. 379 et s.

sition, sur la proposition du délégué de la Belgique qui spécifia très nettement quelle devait être sa nature. Il commença à fonctionner le 15 septembre 1875 (1).

II

L'organe central, dans l'union postale, porte le nom de bureau international de l'union postale universelle ; dans l'union télégraphique, il est appelé bureau international des administrations télégraphiques. Pour le premier on trouve cette dénomination dans la convention elle-même (Convention de Washington, art. 22) ; pour le second, elle est dans le règlement de service (Règlement révisé à Budapesth, LXX, n° 1). Malgré ces différences, les règles pour l'organisation de l'un et de l'autre sont très sensiblement les mêmes, aussi allons-nous les exposer sans distinguer, sauf à indiquer les différences quand il y aura lieu (2).

Il faut noter d'abord que le bureau international fonctionne, dans chaque service, sous la direction ou plutôt sous la haute surveillance d'une des administrations contractantes. L'article 14 de la convention télégraphique dit que l'organe central est placé sous la haute autorité de l'administration supérieure de l'un des Etats contractants. Malgré ce mot d'autorité, il ne faut pas hésiter à dire que cette administration supérieure n'a aucun pouvoir de commandement sur le bureau. Cela a été dit dès l'origine à la conférence de Rome (3) et n'a jamais été mis en doute depuis. Il y a même ce fait particulier que c'est précisément

(1) *Le bureau international de l'union postale, Union postale*, 1875, p. 4.

(2) Sur les bureaux, v. Moynier, *op. cit.*, p. 13 et s., 57 et s.

(3) *Conférence de Rome 1871*, p. 481. Observations du délégué allemand,

dans le service télégraphique, où, d'après la lettre même des textes, elle semblerait avoir le plus de droits que l'administration supérieure du gouvernement suisse, chargée de surveiller le bureau, a montré le plus de scrupules, du moins à l'origine.

Pour le bureau international de l'union postale, il est dit qu'il fonctionne sous la haute surveillance de l'administration des postes suisses. Ces mots de haute surveillance ont été employés dès la convention de Berne. Un incident des travaux du congrès de Berne montre bien à quel point on a voulu éviter de donner une autorité quelconque à l'administration surveillante. Le projet du délégué belge disait : « Une administration postale, désignée par le congrès, prendra les mesures propres à faciliter, dans un intérêt commun, l'exécution et l'application de la présente convention ; elle organisera, sous le nom de bureau international des administrations postales, un service central qui fonctionnera sous sa haute surveillance, et dont les frais seront supportés par toutes les administrations des Etats contractants. » Un délégué, pour éviter, dit-il, de froisser certaines susceptibilités, proposa de supprimer le premier alinéa, semblant conférer une certaine autorité à l'une des administrations de l'union. La proposition fut adoptée et la forme nouvelle fut : « Il sera organisé, sous le nom de bureau international de l'union générale des postes (1). » En somme de tout ceci il ressort que l'administration des postes suisses, chargée de la surveillance de l'un et l'autre bureaux, n'a avant tout qu'une mission de surveillance, et qu'elle n'a aucune autorité propre sur les fonctionnaires des bureaux.

(1) Séance du 23 septembre 1874, *A. D.*, 1875, t. iv, p. 191.

Les bureaux internationaux se composent chacun d'un directeur, d'un secrétaire général et d'un certain nombre d'employés. Ce sont donc des organes peu considérables. La question se pose de savoir qui nomme ces fonctionnaires des bureaux. Le règlement de détail et d'ordre laisse à l'administration suisse le soin d'organiser le bureau, il en est de même du règlement de service télégraphique. C'est donc à l'administration suisse à nommer ces fonctionnaires. A l'origine, dans l'union télégraphique, il y eut des hésitations. Le premier directeur du bureau international avait été nommé par le gouvernement fédéral suisse, mais il lui avait été désigné par un vœu émis par les délégués à la conférence de Vienne. Dans l'intervalle qui sépara cette conférence de celle de Rome (1871), le directeur démissionna ; le gouvernement suisse ne voulut pas lui donner un successeur avant d'avoir l'avis de la conférence. Il pensait en effet que, le directeur du bureau étant avant tout l'homme et l'agent de cette dernière, il convenait de lui en laisser le choix. Il y eut des délégués qui partagèrent cette opinion ; cependant, en se référant à la convention, on déclara que ce choix n'appartenait pas aux délégués, qui ne pourraient que recommander à l'administration suisse le choix de telle ou telle personne (1). Depuis lors, les directeurs des deux bureaux ont été nommés par le gouvernement suisse sans la moindre objection. La même règle s'applique au secrétaire général et aux autres employés (2).

On peut se demander quelle est la situation juridique

(1) *Conférence de Rome*, 1871, p. 145.

(2) On a proposé à Saint-Pétersbourg de rattacher au bureau un employé de chaque administration, ceci a été repoussé sans grands débats.

des fonctionnaires des bureaux internationaux. Pas de difficultés quand ces fonctionnaires sont de nationalité suisse. Ils restent alors évidemment soumis aux lois de leur pays. Mais ils peuvent être d'une autre nationalité ; le cas s'est présenté pour des secrétaires généraux français ou allemands. La situation n'est réglée nulle part. Nous croyons qu'il faut au point de vue international leur appliquer la règle suivante : Les fonctionnaires des bureaux internationaux de nationalité étrangère doivent être considérés comme des étrangers spécialement placés sous la protection de la loi suisse. Il va de soi, en effet, que l'acceptation d'une fonction dans un bureau ne peut pas faire perdre au nouveau fonctionnaire sa nationalité d'origine, puisque le bureau est international. Au point de vue des impôts et autres charges publiques, ces fonctionnaires doivent donc être traités comme des étrangers. De même ils doivent continuer à être régis par leur propre loi dans les cas et dans la mesure où leur statut personnel leur demeure applicable.

Il faut ajouter qu'ils ne sont pas des étrangers comme les autres, ils remplissent en effet une fonction publique internationale. Ils ont donc droit à une protection plus étendue que celle que l'on accorde à un simple étranger, même établi dans le pays depuis longtemps, pour ses affaires privées. On ne peut, d'autre part, assimiler les fonctionnaires des bureaux à des consuls ou à des ambassadeurs, car ils ne sont les représentants de personne. Pour toutes ces raisons, nous disons qu'ils doivent être considérés comme placés sous la protection spéciale des lois suisses (1).

(1) C'est ainsi d'ailleurs qu'était définie la situation des agents étrangers dans les bureaux mixtes créés dans les premières conventions

Les deux bureaux ont l'un et l'autre leur siège à Berne. La Suisse a été choisie sans hésitation pour le bureau international des administrations télégraphiques ; pour le bureau de l'union postale, certains délégués auraient préféré la Belgique. Au surplus on conçoit facilement les avantages qu'il y a à placer ces institutions dans la capitale d'un État perpétuellement neutre, et dont les institutions politiques sont d'une stabilité certaine. On entoure ainsi, comme on l'a fait remarquer, les choses confiées à la garde d'un tel État d'un double rempart contre les troubles du dehors et contre les perturbations du dedans(1).

A ces avantages s'ajoute, pour la Suisse, celui de sa position géographique qui en fait l'intermédiaire obligé de beaucoup d'échanges internationaux et, par suite, un lieu tout désigné pour y placer un organe centralisateur. Par sa situation politique, en outre, la Suisse ne peut pas donner lieu à craindre qu'elle ne fasse de son rôle de surveillance un rôle de commandement, et ainsi se trouvent sauvegardés les droits de souveraineté des États contractants en même temps que ceux des autres intéressés.

Les bureaux internationaux fonctionnent d'une façon tout à fait indépendante. L'administration supérieure

télégraphiques conclues en Europe. Il était dit, par exemple, dans la convention franco-badoise du 25 août 1852 (de Clercq, t. vi, p. 213), qui établissait à Strasbourg un bureau d'échanges composé d'employés français et badois, article 1 : « L'employé badois se logera à Strasbourg à ses frais, et sous le rapport des impôts ou autres charges publiques ou communales, il y sera constamment envisagé comme un étranger placé spécialement sous la protection de la loi française. » Ce fut la règle générale tant qu'il y eut des bureaux mixtes. Il y a quelque analogie entre la situation des fonctionnaires des bureaux internationaux et celle des agents de ces bureaux.

(1) G. Moynier, *op. cit.*, p. 162 et s.

suisse se contente de nommer les fonctionnaires, de les payer, de faire les avances de fonds quand il y a lieu et de surveiller. Cette surveillance, dans l'union télégraphique, consiste en ce que chaque année le directeur du bureau remet un compte rendu de sa gestion annuelle au conseil fédéral suisse qui en vérifie l'exactitude et le communique ensuite aux autres contractants.

Les frais occasionnés par l'existence du bureau international sont supportés par tous les contractants, répartis en un certain nombre de classes. Les frais s'élèvent au maximum à 100.000 francs dans le service télégraphique, à 125.000 francs dans l'union postale. Dans l'une et l'autre unions, il a été constitué un fonds de réserves destiné à accorder des indemnités et des pensions de retraite aux employés. Le traitement de ces mêmes employés a été augmenté de 15 % en 1878, à condition que ce supplément soit affecté spécialement et intégralement à une assurance sur la vie au profit de leurs familles.

III

Un grand principe domine la détermination des attributions des bureaux internationaux, c'est celui-ci que les bureaux ne doivent avoir aucune autorité propre. Ce sont des organes centraux, des intermédiaires dépendant de tous les contractants, mais ils ne sont en aucune façon supérieurs aux diverses administrations. Bien au contraire, ils en sont en quelque sorte dépendants en ce sens que, relevant à la fois de tous et n'étant attachés d'une manière plus spéciale à aucun, ils doivent éviter de sembler favoriser un office plutôt qu'un autre.

Les fonctions du bureau international de l'union pos

tale comme celles de celui des administrations télégraphiques peuvent se classer dans les mêmes catégories. Elles se rattachent à cette idée que les bureaux sont des agences centrales de communications et de renseignements d'une part, et d'exécution d'autre part.

1° *Fonctions tenant à ce que les bureaux sont des agences centrales de communications et de renseignements.* — La règle générale est formulée en termes identiques dans les deux services : « Le bureau doit se tenir en tout temps à la disposition des Etats contractants pour leur fournir sur les questions qui intéressent la poste (ou la télégraphie) internationale les renseignements spéciaux dont ils pourraient avoir besoin (1). »

Voici maintenant le détail : Les bureaux doivent centraliser et communiquer un certain nombre de renseignements que les administrations doivent leur fournir. Ces notifications sont obligatoires. Elles portent dans l'union postale sur les surtaxes perçues, les timbres employés, les modérations de taux, l'application de certaines dispositions facultatives ; dans l'union télégraphique, sur les changements dans les tarifs, sur les suspensions, suppressions ou établissements de lignes, sur les changements dans le service des bureaux. Les bureaux doivent l'un et l'autre recevoir des exemplaires des publications diverses que les administrations contractantes font paraître tant sur le service interne que sur le service international (2). Il y a là, semble-t-il, une immixtion des bureaux dans les services internes, c'est-à-dire dans un domaine qui

(1) Conv. postale, Règl., art. xxvii, n° 6 ; Conv. télégr., Règl., art. lxxxiii, n° 5.

(2) Conv. postale, Règl. art. xxv, n° 4 ; Conv. télégr., Règl., art. lxxxii, n° 6.

n'est pas le leur, mais il faut bien remarquer que, dans certains cas, il est indispensable de connaître les dispositions de ce service, à cause des répercussions qu'elles peuvent avoir sur le service international.

Dans le service des renseignements rentre celui des statistiques, chaque administration doit chaque année établir une statistique d'après des bases communes. Ces statistiques sont communiquées aux bureaux qui les rapprochent et dressent une statistique générale. Les administrations télégraphiques envoient ces statistiques très régulièrement, mais les administrations postales ont été, à l'origine du moins, beaucoup plus récalcitrantes. Il y a encore là une susceptibilité qui tient au souci de chaque Etat de voir sa souveraineté intégralement respectée.

On doit rattacher aussi à la fonction d'agence centrale de renseignements la publication d'un journal. Le journal publié par le bureau international de l'union postale s'appelle l'*Union postale*. Il est rédigé en trois langues : française, allemande et anglaise ; il contient des comptes rendus statistiques, certains avis officiels de changements survenus dans le personnel des administrations contractantes ; il donne les comptes rendus des congrès postaux et publie les projets préparés par le bureau. L'*Union postale* comprend enfin des exposés de l'organisation postale dans les divers pays et des articles historiques sur l'origine du service postal, dont quelques-uns sont d'une grande valeur. Le *Journal télégraphique*, publié par le bureau international des administrations télégraphiques, comprend à peu près la même chose. On y trouve des articles sur la législation télégraphique dans les différents pays et surtout des articles exclusivement scientifiques concernant l'électricité et ses applications. On a reproché

à ces journaux de faire trop peu de part aux questions proprement juridiques (1) et même de n'en pas traiter du tout. Il est certain que cela leur ôte de l'intérêt, mais eux-mêmes se sont expliqués sur ce point et ont dit plusieurs fois qu'ils écartaient tout ce qui pourrait ressembler à une appréciation critique des législations existantes, à cause de la situation particulière des bureaux internationaux ; ceux-ci doivent, en effet, éviter tout ce qui pourrait froisser certaines administrations (2).

Voilà les fonctions analogues des deux bureaux ; voici maintenant les particularités. Toujours en tant que service central de renseignements, le bureau international des administrations télégraphiques doit dresser une carte des relations télégraphiques (Règl., LXXXIII, n° 4). Il en a déjà dressé trois : l'une comprenant seulement les grandes communications ; les deux autres plus complètes et comprenant l'une le réseau européen, l'autre le réseau extra-européen.

De même ce bureau doit dresser un vocabulaire de mots qui seront seuls admis dans les télégrammes privés en langage convenu. C'est là un travail considérable, étant donné que les mots devront être empruntés aux langues allemande, anglaise, espagnole, française, hollandaise, italienne, portugaise et latine. Cela a d'ailleurs suscité une vive opposition de la part des Etats qui ont déjà des vocabulaires, si bien que la date d'application de ce vocabulaire officiel, fixée lors de la revision de Paris (1890), ne l'a pas été de nouveau lors de celle de Buda-Pesth (1896).

Le bureau international des administrations télégraphi-

(1) Kazansky, *Journal télégraphique*, loc. cit., p. 183.

(2) V. par exemple la note publiée par l'*Union postale* à propos d'un article de M. Wauters (*Union postale*, 1891, p. 45).

ques publie en outre un certain nombre de documents ; il a réuni et publié à part des études qui avaient paru précédemment dans le *Journal télégraphique*.

On avait proposé, à la conférence de Saint-Petersbourg, d'adjoindre à ce bureau une école d'enseignement supérieur international de la télégraphie. Cette proposition n'a réuni que quelques adhérents (1).

2° *Fonctions tenant à ce que les bureaux sont des agences centrales pour l'exécution.* — A ceci se rattache le rôle rempli par le bureau international dans l'union postale comme liquidateur des comptes de toute espèce (2). Cet intermédiaire n'est d'ailleurs pas obligatoire et les administrations qui le préfèrent peuvent régler leurs comptes sans lui. Pour celles qui y recourent il joue le rôle de *clearing house*.

Dans l'union télégraphique, le bureau international a pour mission d'établir et de fixer les tarifs. C'est une mesure d'exécution qu'on s'explique être confiée au bureau plutôt qu'à une administration. On évite ainsi de donner une autorité trop grande à l'une de celles-ci vis-à-vis des autres.

La grande fonction d'exécution de l'un et l'autre bureaux consiste en ce qu'ils interviennent dans la préparation des congrès et dans la revision l'un de la convention et du rè-

(1) L'Espagne, l'Italie, la Russie, la Norvège, la Suède et la Suisse (*Conférence de Saint-Petersbourg*, 1875, p. 548).

(2) Le projet allemand présenté à Vienne sur l'office central de liquidation disait : « Il s'agit d'établir pour l'union un organe central chargé de compenser l'ensemble des décomptes dus aux administrations et de former un solde unique. Cette opération évite un déplacement inutile de capitaux, diminue pour le débiteur les pertes du change et réalise une économie de temps et d'argent. » (*Congrès de Vienne*, 1890, p. 455).

glement de détail et d'ordre, l'autre du règlement de service seul.

Les bureaux participent aux congrès et conférences, chacun dans leur service, de diverses manières. Ils les préparent ; ce sont eux qui centralisent les propositions, les font imprimer et distribuer avec les observations faites. De plus, les directeurs interviennent dans les congrès et conférences ; le directeur du bureau assiste en effet aux séances, sans voix délibérative ; il n'en a pas moins une grande influence à raison de son expérience et de sa connaissance des questions.

Il y a une autre manière de procéder pour modifier la convention. C'est de procéder par voie d'enquête. On emploie ce même moyen quand il s'agit d'interpréter la convention.

Dans l'union postale, les demandes de modification à la convention peuvent être adressées aux autres administrations. Ces demandes sont transmises au bureau, qui, à son tour, les soumet à l'examen des contractants. Le bureau instruit la demande, si elle est appuyée par deux administrations. C'est lui qui recueille les observations dans un délai de six mois. Il les réunit et les communique de nouveau aux administrations en les priant de voter pour ou contre. Celles-ci ont, pour répondre, un nouveau délai de six mois, passé lequel elles sont considérées comme s'abstenant. Quand il ne s'agit que d'une interprétation de la convention, la majorité absolue suffit, le bureau notifie le résultat du vote aux contractants. Quand il y a lieu à modification de la convention, la notification se fait par voie diplomatique aux autres gouvernements par le gouvernement de la Confédération suisse ; la majorité nécessaire est alors de l'unanimité ou des deux tiers

des suffrages suivant les cas (1). Pour le règlement, le bureau instruit de la même manière ; la demande n'a pas besoin d'être appuyée. Les majorités sont les mêmes ; seulement, dans tous les cas, c'est le bureau international qui notifie (2).

On remarquera que, dans l'un et l'autre cas, le bureau n'émet aucune espèce d'avis, il est simplement organe de transmission et d'exposition. Le bureau évite en effet soigneusement de donner son avis, il ne le fait que dans la mesure indiquée par l'article xxxvii, § 6, du règlement, en vertu duquel il doit fournir aux membres de l'union, sur les questions relatives au service international des postes, les renseignements spéciaux dont ils pourraient avoir besoin. Il évite toujours de donner son avis de sa propre initiative (3). Cela a surtout son application en cas de questions litigieuses. L'article 22 de la convention dit qu'il est chargé d'émettre son avis à la demande des parties en cause. Cet avis n'est en aucune manière un jugement arbitral.

Dans le service télégraphique, il ne peut s'agir naturellement que de modifications au règlement. La procédure pour celles-ci est la même que pour la revision du règlement annexé à la convention d'union postale. Le

(1) Conv. de Washington, art. 26.

(2) Règlement de détail et d'ordre, art. xli.

(3) Le bureau à l'origine semblait manifester une autre tendance. Le bureau, dit un article publié dans l'*Union postale*, 1875, p. 4, se réserve d'examiner si les instructions et ordres de service publiés en vertu du traité sont conformes à ses principes et si la mise en pratique n'a pas donné lieu à des divergences d'interprétation. De même il étudiera si les arrangements particuliers conclus postérieurement ne paraissent pas, dans leurs dispositions, inconciliables avec les règles générales admises à titre obligatoire par le congrès (p. 9).

délai donné aux administrations pour présenter leurs observations est seulement de cinq mois au lieu de six.

IV

De tout ce qui précède il résulte, sans aucun doute, que les bureaux n'ont, par eux-mêmes, aucune autorité. Ils sont agents de transmission, agents d'exécution, agents de revision, mais ils ne sont jamais que des agents de la communauté internationale. Est-il à souhaiter qu'ils aient davantage d'autorité ? Cela a été proposé pour le bureau international de l'union postale au congrès de Lisbonne. La Turquie demandait que les avis émis par le bureau eussent force obligatoire. La proposition n'aboutit pas et il n'y a pas à s'en plaindre (1). Au point de vue théorique sans doute, il n'est pas impossible de supposer aux bureaux une autorité supérieure à celle des contractants, à condition de respecter autant que possible les droits des uns et des autres. Il n'y aurait peut-être pas là une abdication de souveraineté plus grande que dans tout traité, mais, d'un autre côté, on se heurterait à des difficultés. Le service international et le service interne sont dans chaque Etat liés l'un à l'autre ; une mesure qui atteint l'un, atteint l'autre. Dès lors, les décisions de cette autorité supérieure sur certains points du service international pourraient avoir de graves conséquences sur le service interne, et atteindre la souveraineté des contractants jusque dans des matières où ils l'ont dans sa plénitude. Sans doute, il n'en est pas autrement pour les décisions des congrès et des conférences, mais, dans ces réunions, tous les Etats sont représentés, et si on voulait

(1) *Congrès de Lisbonne*, 1885, p. 65.

représenter tous les contractants dans les bureaux, on constituerait un rouage tellement compliqué qu'il ne pourrait pas fonctionner.

Tels qu'ils sont constitués maintenant, les bureaux, dénués de toute autorité propre, sont, en quelque sorte, le symbole matériel du lien qui réunit les membres des unions. Ils sont le rouage qui facilite l'harmonie internationale. S'ils étaient plus puissants, on arriverait à des heurts ; il y aurait dans cette hypothèse une tendance générale des offices à se soustraire à leur influence, ce qui aboutirait au même résultat que s'ils n'existaient pas.

Au surplus, la meilleure preuve que les bureaux sont, tels qu'ils sont, une institution bonne, c'est que la plupart des unions qui se sont créées ont des bureaux constitués sur le modèle de ceux que nous avons étudiés (1).

CHAPITRE IV

Le règlement des difficultés dans la mise à exécution des conventions. (L'arbitrage).

Jusqu'ici nous avons cherché à exposer, en les rattachant aux principes, les règles qui concernent l'établissement, l'organisation même des traités d'union. Il est nécessaire, pour être complet, de montrer suivant quelles règles se résoudront les conflits qui pourront s'élever à l'occasion des dispositions qu'ils contiennent.

I

Les difficultés qui s'élèvent au sujet des conventions postale et télégraphique portent sur l'interprétation des

(1) Cf. l'ouvrage de M. Moynier déjà cité.

dispositions des conventions ou des règlements. Il s'agit de savoir comment ces difficultés d'interprétation sont résolues. Il faut ici faire des distinctions et des sous-distinctions.

Dans le service télégraphique d'abord, il faut distinguer entre la convention et le règlement de service. En ce qui concerne la convention, elle ne contient aucun article concernant l'interprétation de ses dispositions. On peut expliquer cela par ce fait que la convention de Saint-Pétersbourg est un exposé de principes généraux, très clairs, mais qui n'ont de portée pratique qu'en tant qu'ils sont complétés par le règlement de service. Les dispositions de ce règlement peuvent avoir besoin d'interprétation. Celle-ci se fait, comme nous l'avons vu, sur la demande d'un office et suivant la même procédure que lorsqu'il s'agit de modifications. C'est un mode de procéder très long puisqu'il nécessite un premier délai de cinq mois pour le premier examen, un deuxième délai de cinq mois pour la réponse et un troisième de deux mois pour l'exécution (1). Il y a une autre manière de s'y prendre qui, dans certains cas, peut être moins longue. C'est de porter la question dans la conférence périodique où se fait la revision du règlement. L'époque de cette conférence peut être avancée, mais pour cela il faut la demande de dix des États contractants au moins (2).

Voilà les deux seuls modes de procéder. Sans doute, cependant, les questions d'interprétation peuvent se poser dans deux hypothèses bien différentes ; il peut y avoir simplement une demande d'interprétation faite en dehors de toute discussion, mais il peut aussi y avoir à ce sujet

(1) Rêgl., art. LXXXIII, nos 8 et 10.

(2) Rêgl., art. LXXXIV.

dissentiment entre deux administrations. Il n'y a pas de disposition spéciale pour cette hypothèse, les textes ne distinguent pas.

Il n'en a pas été toujours ainsi dans le service de la télégraphie internationale. Sur la proposition de la France, on avait décidé à la conférence de Vienne, en même temps que l'on créait le bureau international, qu'une commission spéciale de délégués se réunirait au cas de difficultés. L'article 60 de la convention portait : « Dans le cas où une difficulté se produirait sur l'interprétation de l'une des dispositions principales de la convention, l'administration des télégraphes du pays où aura eu lieu la dernière conférence convoquera, sur la demande d'une ou plusieurs administrations, une commission spéciale composée de délégués des États contractants. Cette commission résoudra les questions d'interprétation, ses décisions auront pour les administrations qui n'auraient pas cru devoir s'y faire représenter la même force que si elles y avaient pris part. » Il y avait là absolument ce que l'on appelle une clause compromissoire établissant une sorte de juridiction d'arbitrage. Cette commission se réunit en 1870 à Berne, au sujet de difficultés concernant les tarifs. Elle n'aboutit à rien. A la conférence de Rome en 1871, on commença par décider qu'elle ne pourrait se réunir que si le tiers des administrations le demandait ; on précisa qu'elle n'aurait qu'un pouvoir d'interprétation ; finalement on la supprima (1). On ne l'a pas rétablie à Saint-Petersbourg, si bien qu'il n'y a rien de spécial dans la convention ni dans le règlement, pour la solution rapide des conflits qui pour-

(1) *Conférence de Rome*, 1871, p. 477 et s.

raient s'élever à propos de l'interprétation de leurs dispositions. Il y a certainement là une grosse lacune.

Il n'en est pas de même dans l'union postale. En tant qu'il s'agit uniquement d'interpréter en dehors de tout conflit, on suit la même procédure que dans l'union télégraphique avec cette différence qu'on l'applique à l'interprétation de la convention comme à celle du règlement.

On distingue ce cas de celui où il y a un litige entre deux administrations. Dans le cas de litige, on peut d'abord recourir à l'avis du bureau international, mais cet avis n'a aucune force obligatoire. Il y a plus, on précise que l'on ne peut y recourir que lorsqu'il ne s'agit pas des cas visés par l'article 23 de la convention (1).

Cet article 23 prévoit enfin le cas de litige: « En cas de dissentiment entre deux ou plusieurs membres de l'union, relativement à l'interprétation de la présente convention ou à la responsabilité d'une administration en cas de perte d'un envoi recommandé, la question en litige est réglée par un jugement arbitral. » C'est là encore la clause compromissoire, mais plus explicite que dans l'art. 60 de la convention télégraphique de Vienne. Nous allons essayer d'exposer le système qu'elle établit, système qui n'est, la plupart du temps, que l'application des règles ordinaires (2).

II

L'arbitrage est le procédé auquel recourent deux Etats qui, après avoir vainement essayé de résoudre par des négociations le conflit qui les divise, s'entendent pour de-

(1) Conv., art. 26, § 3 ; Règl., art. xlii, n° 3.

(2) Il faut ajouter que les mêmes règles s'appliquent exactement dans les divers arrangements annexés à la convention de Washington.

mander à un tiers, par eux désigné en commun, de trancher le différend par une véritable sentence (1). Il n'y a donc pas, à prendre cette définition du moins, de conflits au moins strictement juridiques, qui ne soient susceptibles d'être résolus par l'arbitrage. Pour en arriver à ce procédé il y a deux moyens. Deux Etats, en désaccord sur un cas particulier, peuvent conclure une convention par laquelle ils conviennent de recourir à l'arbitrage d'un tiers. L'autre moyen consiste dans l'insertion, dans un traité, d'une clause générale portant que, dans les différends qui surviendraient entre eux, les contractants devront recourir à l'arbitrage. C'est ce que l'on appelle la clause compromissoire. Cette clause compromissoire est générale si elle vise tous les litiges, elle est alors un traité permanent d'arbitrage. Elle peut simplement ne soumettre à l'arbitrage que les litiges s'élevant sur certains points spéciaux. C'est le cas de l'article 23 de la convention d'union postale.

L'article 23 institue l'arbitrage pour deux hypothèses : 1^o Dissentiments s'élevant relativement à l'interprétation de la convention ; 2^o dissentiments s'élevant relativement à la responsabilité d'une administration en cas de perte d'un envoi recommandé. La convention de Berne n'indiquait que la première hypothèse. En dehors de ces cas il faudrait avoir recours au congrès ou à la conférence (2).

On peut se demander si l'arbitrage serait obligatoire au cas de dissentiments s'élevant relativement à l'interprétation du règlement de détail et d'ordre annexé à la convention. L'affirmative n'est pas douteuse, bien que l'ar-

(1) Bonfils, *Manuel*, 2^e éd., p. 482.

(2) L'art. 23, al. 2, dit que ses dispositions s'appliquent aussi aux arrangements particuliers.

ticle 23 ne le dise pas. Cela pour deux raisons : il est à peu près impossible d'interpréter les dispositions du règlement sans interpréter en même temps les dispositions de la convention, puisque le règlement n'est que la mise en œuvre de la convention. Toute difficulté concernant l'interprétation du règlement se résout en somme en une difficulté concernant l'interprétation de la convention. En outre, cette manière de voir se trouve confirmée par la rédaction de l'article xli, § 3, 3^o : « La simple majorité absolue. . . [est nécessaire], s'il s'agit soit de la modification de dispositions autres que celles indiquées ci-dessus, soit de l'interprétation des diverses dispositions du règlement, *sauf le cas de litige prévu à l'article 23 de la convention.* » Etant donné que cet article xli ne s'occupe que des modifications ou de l'interprétation des dispositions du règlement, on ne s'expliquerait pas les derniers mots si l'article 23 ne devait s'appliquer qu'à l'interprétation des dispositions de la convention. Au surplus le seul cas d'arbitrage qui se soit présenté s'est rencontré en 1877 à l'occasion d'une difficulté provenant de l'insertion de valeurs-papier dans une lettre, et c'est bien là un point fixé dans le règlement (1).

Le recours à l'arbitrage est-il obligatoire ? L'affirmative n'est pas douteuse, l'article 23 étant impératif. Cette disposition a donc la même force que les autres dispositions obligatoires de la convention. Il s'ensuit qu'une des parties en désaccord qui voudrait refuser de se soumettre à l'arbitrage ne le pourrait qu'en déclarant se retirer de l'union. Et encore, comme cette déclaration doit être faite un an à l'avance (art. 28), en ce qui concerne la manière

(1) Sentence arbitrale du 14/23 août 1877, *Union postale*, 1877, p. 214,

d'agir pendant cette dernière année, cette administration devrait se soumettre à l'arbitrage. Ce n'est d'ailleurs là qu'une hypothèse toute théorique, aucune administration n'ayant jamais manifesté l'intention de se retirer.

Quelle est la procédure d'arbitrage ? Au cas de désaccord, chacune des administrations en litige choisit un arbitre. En général, le choix est laissé à l'appréciation des parties, ici aussi, mais ce choix est limité en ce qu'il doit porter sur un autre membre de l'union ; l'article ajoute : « non intéressé dans l'affaire » ; ce qui va évidemment de soi. Il est à noter que l'arbitre choisi pourrait être l'administration d'un Etat non souverain ou même des colonies, puisque ces administrations, étant parties au traité, sont membres de l'union (1). En cas de désaccord entre les arbitres aboutissant à un partage égal des voix, ces arbitres doivent nommer un surarbitre unique qui tranchera le différend. Ce surarbitre doit être lui aussi une administration désintéressée dans le litige.

On peut se demander ce qui arriverait si, toutes les administrations se trouvant intéressées dans la question, il n'y avait pas possibilité de constituer un arbitre ou un surarbitre. Dans ce cas, qui peut très bien se présenter, il n'y aurait évidemment moyen de sortir d'affaires que par la réunion d'un congrès ou d'une conférence. On sait que cette réunion peut avoir lieu si les deux tiers au moins des administrations le demandent.

Quant à la manière dont procéderont les arbitres et le surarbitre, au lieu où ils se réuniront, la convention ne dit rien. La seule règle posée par l'article 23 sur ce point concerne le vote qui doit être acquis à la majorité ab-

(1) En 1877 les arbitres furent les administrations d'Allemagne et de Belgique.

solue. Ceci revient à dire que, lorsqu'il n'y a que deux ou trois arbitres, il faut l'unanimité. Le mode employé en 1877 a été le mode habituel qui consiste à faire remettre aux arbitres, pour chacune des parties en désaccord, un mémoire contenant un exposé de leurs opinions. C'est d'ailleurs la règle ordinaire suivie dans les jugements d'arbitrage, il n'y a pas de raison de s'en écarter.

On peut se demander si, dans le cas où un surarbitre est désigné, il devra juger seul ou au contraire juger avec les arbitres précédents. Il ne semble pas douteux que le surarbitre doive juger seul, c'est à lui de trancher le différend; l'adjonction des arbitres en désaccord n'aurait absolument aucun effet, puisque par définition les avis sont également départagés.

La décision qui intervient est un véritable jugement. Aucune disposition particulière ne la régit, on doit donc lui appliquer les règles généralement suivies. Ce jugement doit être motivé, il ne doit statuer que sur la question précise soumise aux arbitres (1). Il peut non seulement prendre parti pour l'une des opinions émises, mais aussi émettre un avis absolument nouveau; l'article 21, § 1, dit en effet que le jugement arbitral règle le litige.

Quant à savoir suivant quels principes les arbitres doivent se guider pour juger, il est évident d'abord que ceux-ci sont liés par les dispositions de la convention et du règlement dont le sens n'est pas en question. En tant qu'ils ont à résoudre des questions d'interprétation, ils doivent évidemment s'en rapporter à l'équité et aussi, quand c'est possible, aux travaux préparatoires, qui se trouvent dans les procès-verbaux des conférences et des

(1) Bonfils, *Manuel*, p. 486.

congrès. En tant qu'ils ont à trancher des questions de responsabilité, ils sont exactement dans la situation d'un tribunal auquel une question litigieuse est soumise.

Quelle est la force du jugement arbitral? Il y a d'abord ceci de spécial que le jugement arbitral rendu en vertu de l'article 23 est comme tout jugement arbitral en premier et dernier ressort. Il a donc force de chose jugée vis-à-vis des parties entre lesquelles il est intervenu.

Il s'agit maintenant de savoir en quoi consiste l'autorité du jugement vis-à-vis des parties. Il y a ici une opinion qui dit que tout jugement arbitral n'a par lui-même aucune autorité; qu'il ne constitue qu'une tentative de conciliation. Cette théorie a été développée précisément à l'occasion de l'introduction dans les traités de la clause compromissoire. On a dit que la clause d'arbitrage laisse aux parties le droit d'accepter ou de rejeter la sentence. En effet, dit-on, il n'y a pas de jugement arbitral qui n'ait été soumis à l'acceptation formelle des autorités des Etats entre lesquels il est intervenu. A cette théorie on peut faire cette objection générale qu'elle confond la force obligatoire de la sentence et la question des voies et moyens d'exécution. Il en est exactement ici comme d'un jugement rendu dans un pays, qui a besoin de l'exequatur pour être exécuté dans un autre, avec cette différence qu'ici l'exequatur est de droit. C'est une formalité, mais une formalité indispensable et qu'on doit remplir (1).

On peut ajouter qu'en ce qui concerne l'union postale

(1) Voir sur ce point Mérignhac, *Traité théorique et pratique de l'arbitrage international*, p. 301). Il est bien entendu que nous raisonnons d'après ce qui existe, car l'introduction d'une juridiction internationale de conciliation, dont les décisions n'aient que la valeur de conseils, serait très désirable.

la clause compromissoire de l'article 23 ne laisse nullement entendre que le jugement à intervenir ait la force d'une simple tentative de conciliation. Bien au contraire, il est dit que la question *est réglée* par un jugement arbitral, que le *différend est tranché* et que la *décision est donnée*. Un magistrat conciliateur ne tranche aucun différend, ne règle aucune question, ne donne aucune décision, mais se contente de dresser un procès-verbal.

Il faut ajouter d'ailleurs que la sentence, pour avoir force obligatoire, doit avoir été valablement et régulièrement rendue. On admet qu'il n'en est pas ainsi si les arbitres ont statué *ultra petita*, si l'une des parties n'a pas été entendue et mise à même de faire valoir ses moyens de défense, si la sentence a été le résultat de la fraude et de la déloyauté de l'arbitre (1).

On peut se demander si ce jugement a aussi force de chose jugée vis-à-vis des autres membres de l'union, en ce sens que l'interprétation qu'il donne doit forcément être adoptée dans toutes les contestations de même nature. Notons avant tout que la question ne se pose que pour les membres de l'union. Les différents membres de l'union forment, en effet, un seul et unique territoire postal, une seule unité. Ce qui intéresse l'un, intéresse par suite tous les autres.

Il faut, pour résoudre la question, commencer par faire une distinction. En ce qui concerne les jugements survenus relativement à des questions de responsabilité, il n'y a qu'à appliquer les principes admis dans toutes les législations. Il y a là une question de fait et les motifs du jugement arbitral ne deviennent pas des lois de l'union.

(1) Bonfils, *Manuel*, p. 488.

La question tranchée est une question d'espèces, on est dans une situation analogue à celle d'un procès soumis à l'arbitrage en droit interne.

Quand il s'agit d'un jugement relatif à l'interprétation des dispositions, la question n'est plus aussi simple. Là, sans doute, il y a encore une question d'espèces à résoudre, sans quoi on ne pourrait pas parler de litige, mais la solution à intervenir sera une solution d'interprétation. Or, dans l'union, ce qui intéresse une partie contractante intéresse les autres par contre-coup. On pourrait donc dire, semble-t-il, que le jugement a force de chose jugée vis-à-vis de tous les membres de l'union, qui désormais seront liés par l'interprétation qu'il a adoptée. On peut ajouter en outre que, s'il n'en était pas ainsi, on pourrait s'exposer à voir, au cas de contestation analogue, un nouveau tribunal arbitral décider en sens contraire du premier. Il pourrait arriver par suite qu'une administration fût régie dans ses relations avec une autre par une interprétation résultant d'un jugement arbitral, et dans ses relations avec une troisième par une autre interprétation résultant aussi d'un jugement arbitral. Ce serait certainement une source de confusions et un résultat diamétralement opposé au but d'unification qui a dirigé la constitution de l'union postale.

On peut répondre qu'il est difficile de concevoir une décision obligeant des personnes qui ne sont point intervenues dans la discussion et que la crainte de jugements contradictoires est un peu chimérique. D'abord, en effet, tout jugement arbitral doit s'inspirer des précédents et, s'il n'adopte pas les mêmes solutions, c'est que probablement il a poussé plus à fond l'étude de la question. Puis on a toujours la ressource de faire traiter la question dans

les congrès ou les conférences dont la réunion ne manquerait pas d'être demandée en pareille occurrence. Il faut d'ailleurs ajouter que l'hypothèse de deux jugements arbitraux se succédant dans un intervalle de cinq ans, sur la même question, est bien invraisemblable.

Pour toutes ces raisons, nous croyons que la décision arbitrale intervenue en vertu de l'article 23 ne lie pas toutes les administrations, mais seulement celles en litige. En un mot, pour employer un terme de droit français, le juge arbitral ne procède pas par voie de règlement.

S'il n'a pas cette force obligatoire, tout au plus peut-on dire du jugement arbitral intervenu qu'il a la valeur d'un conseil, d'une indication pour les administrations qui se trouveraient en désaccord sur un point analogue.

Maintenant comment s'exécute le jugement? Ici encore, rien dans la convention ni dans le règlement. Il faut dire que c'est purement et simplement par l'intermédiaire de chacune des administrations en cause.

III

Il faut maintenant apprécier tout ce système d'arbitrage établi dans l'union postale, mais pour cela il est nécessaire de rechercher où et dans quelles conditions on peut en général admettre le principe de l'arbitrage.

Il y a deux grandes catégories de traités parmi ceux qui sont passés par les Etats. Il y a d'une part les traités politiques. Ceux-là intéressent immédiatement l'Etat. Ils sont faits dans son seul intérêt apparent. Si les individus en retirent un bénéfice, ce ne peut être que parce qu'ils sont intéressés à ce que l'Etat fonctionne le mieux possible.

Mais, à côté de ceux-ci, il faut placer les traités d'ordre

économique, intellectuel ou moral. Ceux-là intéressent immédiatement les individus. Si les individus ne traitent pas eux-mêmes les questions de cet ordre, c'est peut-être parce qu'il s'agit de matières qui en droit interne sont gérées par l'Etat lui-même ; c'est en tous cas parce que ces individus ne peuvent pas agir dans la vie internationale d'une manière officielle.

Nous n'avons à nous occuper pour le moment que des questions politiques, c'est-à-dire des questions dont la solution intéresse immédiatement les Etats. Ces questions sont-elles susceptibles d'arbitrage ? Il y a une première réserve à faire de suite. Elle est d'ailleurs admise à peu près par tous les auteurs. Il y a évidemment des questions litigieuses qui ne peuvent être soumises à l'arbitrage, ce sont celles qui intéressent directement l'intégrité, l'indépendance, la souveraineté d'un Etat (1), plus simplement son existence. On comprendrait difficilement qu'un Etat fit un autre juge de ce point. Lors de l'apparition ou de la constitution d'un Etat nouveau, il intervient sans doute une reconnaissance de la part des Etats déjà existants, mais cette reconnaissance ne donne point la vie internationale à l'Etat nouveau, elle ne fait que la constater officiellement. Un jugement arbitral dans un litige intéressant l'existence d'un Etat aurait au moins la force d'une constatation, car il est absurde de supposer qu'un Etat fasse résoudre par un autre le point de savoir s'il existe ou s'il n'existe pas. Mais par le seul fait qu'il demanderait à un autre de faire cette constatation, il prouverait, suivant les cas, son existence ou sa non existence (2). Ceci de côté, il sem-

(1) Chrétien, *Préface de la traduction du droit international codifié de Fiore*, p. vii.

(2) Un auteur, M. Langlade, *De la clause compromissoire et des trai-*

ble qu'il n'y ait guère de questions politiques susceptibles d'être résolues par l'arbitrage. L'arbitrage, en somme, c'est ceci : Étant donné une contestation entre deux Etats, il s'agit de savoir qui a tort ou raison. Si on admet l'existence d'un droit entre les Etats, et il faut bien l'admettre, en vertu du principe *ubi societas, ibi jus*, puisque l'on admet qu'il y a entre eux une société naturelle et nécessaire, il s'agit seulement de savoir qui des deux Etats en litige a pour lui le droit. Il en est des Etats comme des particuliers, seulement les particuliers dans le même cas ont la ressource de s'adresser à un tribunal qui est au-dessus d'eux, tandis que les Etats, étant souverains, ne peuvent avoir de supérieurs et doivent désigner leurs juges. Ce juge dira le droit et décidera qui des deux a tort ou raison.

L'état normal de la société internationale comme celui de toute société, c'est l'ordre ; or, les différends introduisent le désordre. Il faut trouver un moyen de supprimer le désordre et de rétablir l'ordre. Pour cela, il faut trancher le différend. On le peut par les moyens violents, par la guerre, mais la guerre est un désordre et ne tranche définitivement rien. On le peut par des moyens diplomatiques (médiation, bons offices). On peut enfin recourir à une institution juridique, chargée de dire le droit. Cette institution d'arbitrage, quelle que soit son organisation, en faisant cela rétablira l'ordre par un moyen normal.

Ceci posé, rappelons qu'il y a deux façons de recourir à l'arbitrage : il y a celle qui consiste à désigner dans une hypothèse déterminée des arbitres qui trancheront le dif-

tés d'arbitrage permanent dans le droit international moderne, p. 179, n'est pas de cet avis. Cependant il admet lui aussi que dans certains cas on ne peut pas recourir à l'arbitrage, et qu'il y a des questions qui ne peuvent être tranchées que dans un congrès.

férend. Là, chacune des deux parties a pu, en acceptant l'arbitrage, estimer complètement ce qu'elle pourra perdre ou gagner. Le compromis dans ce cas implique en effet l'acceptation dès l'origine par chacun de la perte éventuelle de ce qu'il croit son droit. Or, dans l'hypothèse, chaque Etat a pu évaluer d'avance ce que sera pour lui cette perte totale. Il n'a donc point porté atteinte à sa souveraineté. Il a au contraire exercé son droit par l'acceptation complète de la perte éventuelle qu'il peut être amené à supporter.

Il y a une autre façon de recourir à l'arbitrage, c'est celle qui ressort d'une clause compromissaire ou d'un traité permanent. Il est décidé dans un traité que, pour toutes les contestations à venir portant sur tel ou tel point, ou même pour toutes les contestations quelles qu'elles soient, les Etats en désaccord recourront à un tribunal arbitral dont la composition est déterminée (1). Quelques auteurs vont plus loin et voudraient la création d'un tribunal arbitral commun à tous les Etats, qui trancherait en dernier ressort toutes les contestations. Dans les deux hypothèses, ce tribunal aurait un pouvoir de décision et son jugement aurait force exécutoire. A côté se place le système de M. Pillet, qui proposerait de ne donner à ce

(1) Voici par exemple l'article 7 du traité du 5 juillet 1894 entre le Portugal et les Pays-Bas : « Toutes questions ou tous différends sur l'interprétation ou sur l'exécution de la présente convention, et même toute autre question qui pourrait surgir entre les deux pays, pourvu qu'elle ne touche ni à leur indépendance, ni à leur autonomie, s'ils ne peuvent être réglés à l'amiable, seront soumis en jugement de deux arbitres dont un sera nommé par chacun des deux gouvernements. En cas de différence d'opinion entre les deux arbitres, ceux-ci désigneront d'accord un troisième, qui décidera. » (Martens, *N. R. G.*, 2^e série xxii, p. 591).

tribunal qu'un rôle de consultant, chargé simplement de dire le droit (1). Le système de M. Thonissen se rapproche beaucoup de celui-ci, il consiste à ne donner à tout jugement d'arbitrage que la valeur d'un préliminaire de conciliation (2). D'une manière générale le système de M. Pillet, qui en somme se résume en une distinction, est de beaucoup préférable. On ne conçoit pas en effet que deux Etats souverains puissent s'engager par avance à soumettre tous leurs litiges à un tribunal arbitral rendant des décisions obligatoires, sans aliéner leur souveraineté. L'arbitrage est volontaire par définition, le rendre obligatoire, c'est le dénaturer. On a fait à cela une réponse en disant : le consentement est donné une fois pour tous les compromis, il n'en existe pas moins ; c'est au moment de la conclusion de la clause compromissoire ou du traité d'arbitrage permanent que l'on doit faire remonter l'adhésion volontaire des parties à chaque compromis subséquent ; celui-ci n'est que l'exécution de l'obligation générale contractée lors de la formation du pacte primitif. Il y a là une fiction au moins hardie. Il y a plus, comme on objecte ; mais avec ce système pourquoi de tels engagements ? Si les Etats sont assez sages pour s'engager ainsi, ils sont dans des dispositions pacifiques au point de rendre l'arbitrage superflu ; on répond : « sans doute, mais il faut se prémunir contre les entraînements futurs. » Ceci dès lors revient à dire que les Etats qui concluent des traités d'arbitrage enchainent au moins sur ce point leur liberté d'une façon

(1) Pillet, *Lettre sur l'arbitrage*, p. 3.

(2) Il faut ajouter que M. Thonissen prétend que son système doit s'appliquer à tous les traités d'arbitrage actuellement existants. Ce qui est manifestement inexact. (Mérignhac, *op. cit.*, p. 301 ; Langlade, *op. cit.*, p. 199, *R. D. I. P.*, 1895, p. 81 et s.).

imprécise. Or, limiter sa liberté d'action sans préciser de limites, qu'est-ce autre chose que l'abdiquer; c'est en d'autres termes aliéner sa souveraineté (1).

On pourrait dire encore que cependant le principe de la souveraineté des États reçoit des atteintes continuelles, que la souveraineté absolue des États n'est pas un axiome. Sans doute, nous avons admis que les États sont dans un rapport d'interdépendance réciproque, mais il faut de toute nécessité admettre le droit absolu de chaque État au respect de sa souveraineté. Et chaque État, s'il veut voir respecter sa souveraineté par les autres, ne doit pas commencer lui-même par indiquer le peu de cas qu'il en fait en s'engageant sans savoir au juste à quoi.

On peut ajouter qu'en fait le tribunal arbitral, institué par clause compromissoire à effet permanent, n'aboutirait à aucun résultat. Il est absolument inutile de vouloir assujettir d'avance les peuples à l'empire d'une loi donnée. La loi sera violée et voilà tout (2).

Le système de M. Pillet comme celui de M. Thonissen consiste à distinguer entre l'existence d'une solution donnée par un tribunal arbitral et sa force obligatoire. Si l'on ne donne pas à la décision du tribunal arbitral une force autre que celle d'un simple avis (M. Thonissen dit d'un préliminaire de conciliation), on peut très bien admettre la clause compromissoire. Ce qui est contraire au principe de la souveraineté d'un État en effet, ce n'est pas que cet État limite d'avance sa liberté d'action, c'est qu'il ne précise pas jusqu'où va cette limitation. Si on établit un tribunal arbitral auquel tout État devra soumettre ses différends avec les

(1) On trouvera la thèse que nous réfutons dans Langlade, *op. cit.*, p. 186 et s.

(2) Pillet, *Lettre sur l'arbitrage*, p. 2.

autres, dans le but d'avoir l'avis du tribunal sur la question, sans que pour cela les États soient liés par cet avis, la seule restriction à la liberté d'action des parties en cause est bien précisée. Elle consiste dans la nécessité de s'arrêter un instant pour avoir une consultation juridique. On peut ajouter qu'en fait cet avis aurait probablement beaucoup plus de poids et d'effet que n'en aurait un jugement arbitral quel qu'il fût ayant force obligatoire. Il y a là quelque chose d'analogue au préliminaire de conciliation qui dans beaucoup de législations précède le procès.

Résumons en quelques mots : Dans les contestations qui touchent à des questions politiques l'arbitrage ne se conçoit jamais pour les contestations où l'existence de l'un des États est directement ou indirectement en cause. Il se conçoit dans les autres questions, la décision ayant force obligatoire, si le compromis est consenti en vue d'une hypothèse spéciale, et avec l'autorité d'une simple consultation juridique, d'un simple essai de conciliation, si on est en présence d'un arbitrage résultant d'une clause compromissoire ou d'un traité d'arbitrage permanent (1).

IV

Et maintenant passons aux questions dont la solution intéresse directement les individus, aux questions d'ordre économique, commercial ou strictement juridique. Pour ces questions-là, l'arbitrage se conçoit-il et comment ?

Il n'y a là, on peut le dire, aucune question où, en cas de

(1) La conférence de la paix qui s'est réunie à La Haye en 1899 n'a même pas été jusque là. La Haute Cour d'arbitrage qu'elle a instituée est un organe facultatif, on n'est jamais obligé de lui demander son avis, même à simple titre consultatif. (*Documents officiels de la conférence de La Haye*).

litige, on ne puisse recourir à l'arbitrage. Aucune question, quelle que soit son importance, ne peut toucher ici à l'existence des Etats, autrement en effet ce serait une question politique.

Nous ne ferons donc aucune difficulté pour admettre, le cas échéant, un compromis intervenant en vue de trancher par l'arbitrage un conflit portant sur un point déterminé. La décision qui interviendra pourra avoir force obligatoire, nous avons admis cette décision pour les questions politiques. Il doit en être ici de même a fortiori.

Mais que faut-il penser dans ces hypothèses de la clause compromissoire ? A notre avis il y a à distinguer entre les traités d'arbitrage permanent décidant qu'en tous les cas dans tous les litiges, quelque soit leur objet, il y aura lieu de recourir à l'arbitrage et la clause compromissoire insérée dans un traité, qui ne s'occupe que d'un certain ordre de questions.

Le traité d'arbitrage permanent ne peut ici encore être admis, du moins si l'on donne force obligatoire aux décisions du tribunal. C'est toujours pour cette raison qu'il est difficile, sinon impossible, d'admettre une personne limitant sa liberté d'action sans savoir dans quelles proportions.

Si l'on ne peut concevoir un traité d'arbitrage permanent constituant un tribunal dont les décisions aient force obligatoire, on peut au contraire l'admettre encore ici, si les décisions de ce tribunal n'ont que la valeur de simples avis, de simples préliminaires de conciliation. Le motif est toujours le même, les parties qui s'engagent par ce traité savent d'avance à quoi elles s'engagent.

On ne doit plus raisonner de même quand l'arbitrage est institué par une clause compromissoire, comprise dans un traité, s'occupant d'un ensemble de matières déterminées.

C'est notamment le cas de la clause compromissoire de l'article 23 de la convention d'union postale.

Evidemment, ici encore les parties qui signent cette clause s'engagent d'une manière indéterminée, mais il n'en est plus ici comme quand il s'agit de questions politiques. Les questions politiques ont des répercussions que l'on ne peut prévoir. Les solutions qu'elles sont susceptibles de recevoir sont innombrables, elles peuvent entraîner des conséquences insoupçonnées, elles subissent l'influence des passions politiques. Il n'en est plus de même, semble-t-il, quand il s'agit de questions commerciales et économiques. La passion politique a ici beaucoup moins d'importance. Il y a plus, il devient relativement aisé de prévoir les contestations susceptibles de s'élever dans les matières qui font l'objet du traité. Dès lors chaque partie peut également prévoir quelle sera la portée pour elle d'une sentence la condamnant ou lui donnant gain de cause dans une de ces contestations. On peut dire que, pouvant prévoir, dès la conclusion du traité, toutes les éventualités les plus fâcheuses pour elle, elle les a acceptées en signant la clause compromissoire.

Ces considérations sont, semble-t-il, hors de doute. Il ne faudrait pas cependant généraliser ni trop ni trop vite. Si ce raisonnement est juste dans la majorité des cas, il y en a aussi où, même à propos de questions commerciales et économiques, il ne peut s'appliquer. Dans ces hypothèses-là, bien évidemment, il faut dire que le jugement arbitral ne peut avoir que la force d'un avis. Mais ce qui est important à dégager, c'est ceci : Il y a des cas où, s'agissant de questions d'ordre économique et commercial, on peut admettre l'introduction dans un traité d'une clause compromissoire établissant une juridiction d'arbitrage

dont les décisions soient obligatoires. Quand peut-il en être ainsi ? On doit dire en général que cela peut se présenter toutes les fois que les parties contractantes ont pu, dès l'origine, prévoir toutes les contestations et les règlements de celles-ci les plus défavorables pour elles. Le reste est une question d'espèces (1).

V

Revenons à l'union postale et à l'union télégraphique. Peut-on dans l'union postale prévoir, dès la conclusion du traité, toutes les contestations ? Oui, semble-t-il, surtout si on considère la longueur et l'importance des délibérations dans les congrès, le nombre de ceux-ci, les études approfondies des questions qui ont été faites, etc. Toutes les hypothèses ont été prévues. Au surplus sur quoi peut-il y avoir lieu à contestation ? Sur l'interprétation des dispositions du règlement et de la convention et en matière de responsabilité. Les contractants peuvent-ils prévoir

(1) A la conférence de La Haye, en 1899, la note russe adoptait à peu près ce système. L'arbitrage eût été obligatoire pour les questions de droit surgissant sur le terrain de l'interprétation des traités existant dépourvus de toute signification politique et en cas de dissentiments se rapportant à l'interprétation et à l'application des traités et conventions ci-dessous mentionnés : 1^o Traités et conventions postale et télégraphique, des chemins de fer, ainsi que ceux ayant trait à la protection des câbles sous-marins ; règlements intéressant les moyens destinés à prévenir les collisions en mer ; convention relative à la navigation des fleuves internationaux et canaux interocéaniques. Il y eut une vive opposition parce qu'on avait ainsi compris dans cette énumération des traités soulevant des questions d'ordre politique. Le délégué de l'Allemagne déclara que ses instructions ne lui permettaient pas d'accepter l'arbitrage même dans les cas où son pays l'avait précédemment admis. On sait qu'on n'est arrivé qu'à une institution d'arbitrage facultatif. (De Lapradelle, *La conférence de la paix*, *R. D. I. P.*, 1899, p. 783, 790 ets.).

dès le début à quoi les entraîneraient, en cas de dissentiment, les solutions par eux jugées les plus défavorables pour eux ? Oui, dans le premier cas, les dispositions du règlement et de la convention sont en général si nettes, elles se complètent si bien les unes les autres et surtout règlent avec une telle minutie les moindres détails que l'intérêt de la contestation ne pourrait être qu'extrêmement restreint. De même pour les contestations s'élevant en matière de responsabilité. Là en effet il y a un maximum de responsabilité fixé même quand il s'agit d'envois avec valeur déclarée. Les règlements de comptes sont précisés eux aussi de telle façon que les contestations ne peuvent être que d'une importance minime et que leur intérêt peut être évalué d'avance. Il faut ajouter que l'on concevrait difficilement une discussion sur le service postal prenant un aspect politique ; le seul cas où ce serait concevable, ce serait pour le fonctionnement du service en temps de guerre, et c'est aussi le seul point sur lequel la convention, s'abstenant de statuer, laisse la question entière.

La clause compromissoire avec décision arbitrale obligatoire se comprend donc fort bien dans un traité comme celui d'union postale. L'article 23 n'a même pas admis l'arbitrage avec décision obligatoire dans tous les cas de responsabilité, mais seulement au cas d'un litige occasionné par la perte d'un objet recommandé. Il l'admet au cas de contestations sur l'interprétation des dispositions de la convention ; nous savons qu'il faut y joindre l'interprétation des dispositions du règlement, et c'est tout. Pour le reste, le recours à l'arbitrage n'est pas obligatoire. L'article 23 ne s'étend donc pas à toutes les contestations s'élevant à propos de l'exécution de la convention. Faut-

il le lui reprocher ? Peut-être bien que non. Il aurait peut-être pu le faire sans inconvénients, mais on ne peut dès l'origine prévoir absolument toutes les contestations. On a préféré agir avec prudence, et la prudence, quand il s'agit de mettre en mouvement un tribunal arbitral rendant des décisions obligatoires, n'est jamais un mal.

Pour le reste, c'est l'arbitrage avec décision ayant la force d'un simple avis qui est seul admis. L'article 22 donne en effet au bureau la mission d'émettre un avis dans les questions litigieuses. On aurait pu avec avantages imposer dans tous les cas litigieux l'obligation de recourir à cet avis arbitral du bureau. Il n'y aurait là, nous l'avons expliqué, aucune atteinte à la liberté d'action des parties en causes. Des termes de l'article 22 on pourrait peut-être induire que cet avis doit être donné dans tous les cas, mais, d'après les habitudes de réserve du bureau international, il semble bien qu'il faudrait, pour qu'il donnât son avis, la demande des parties intéressées.

Faisons-nous pour l'union télégraphique les mêmes questions que pour l'union postale ? Pouvait-on dans l'union télégraphique prévoir dès la conclusion de la convention de Saint-Pétersbourg toutes les contestations susceptibles de s'élever ? C'est assez douteux. En effet la convention de Saint-Pétersbourg est un ensemble de principes généraux et les contestations à naître résulteront des règles posées dans les divers règlements. De plus, à supposer qu'on pût les prévoir, on ne pouvait savoir exactement leur portée. Au surplus il est peu probable qu'il s'élève jamais une contestation sur l'interprétation des règles de la convention. Ce qui interprète la convention, c'est le règlement, et le règlement est discuté dans

les conférences. La question n'a donc d'intérêt qu'en ce qui concerne les contestations s'élevant à propos des dispositions du règlement. C'est uniquement en ce qui concerne ces dernières qu'une clause compromissoire pourrait intervenir.

Or les parties contractantes peuvent-elles, dès la signature du règlement d'exécution, prévoir tous les sujets de contestation s'y rapportant. Il semble bien que oui. En effet sur quoi peut-il s'élever des contestations ? Sur l'interprétation des dispositions du règlement, sur la question de responsabilité, sur le régime des tarifs. Les contractants peuvent-ils savoir dès le début à quoi les entraînerait la solution par eux jugée la plus défavorable ? Oui, pour les deux premières, où l'importance de la discussion ne peut être que très minime. Les dispositions du règlement sont en effet très minutieuses d'une part, et la responsabilité des administrations est réduite à des proportions insignifiantes, d'autre part. Quant au troisième objet possible de contestations, la question des tarifs, c'est le plus important, c'est aussi celui dans lequel on peut le moins prévoir entre quelles marges se placera la solution. C'est à propos des tarifs que s'est réunie l'institution d'arbitrage créée par la conférence de Vienne, et celle-ci, bien loin d'imposer une solution, n'a même pas pu en dégager une. Sans doute les questions de tarifs sont maintenant bien simplifiées, mais imposer en cette matière le recours à une décision arbitrale, ce serait s'exposer encore à ce que le tribunal arbitral ne statue pas, de peur de donner une décision qui ne fût respectée par personne. Cela exclut donc l'obligation de recourir à un jugement arbitral à décisions obligatoires ; mais cela n'exclut pas du tout l'obligation de recourir à l'avis d'un

arbitre en cas de désaccord, cet avis n'ayant que la valeur d'une simple consultation.

En somme on concevrait très bien l'insertion dans le règlement d'exécution d'une clause compromissoire soumettant à la décision des arbitres, cette décision ayant force obligatoire, les dissentiments s'élevant à propos de l'interprétation des dispositions du règlement ou sur les questions de responsabilité. On concevrait très bien aussi l'obligation imposée dans tous les litiges s'élevant à propos du règlement, même dans les litiges concernant les tarifs, de recourir à l'avis du bureau international ou d'un arbitre quelconque, cet avis n'ayant la force que d'une simple consultation juridique.

On doit dire plus : non seulement ces institutions seraient concevables, mais il est regrettable qu'elles ne se rencontrent pas. Elles éviteraient, en cas de contestations, le recours à la procédure compliquée de revision ou la convocation de conférences. Ce tribunal arbitral, institué par clause compromissoire, aurait une autorité qui pourrait être considérable, même dans le cas où son avis n'aurait aucune force obligatoire (1).

Nous avons traité assez à fond cette question de l'arbitrage, parce que partout, dans tous les ouvrages sur ce sujet, l'article 23 de la convention de Washington est cité comme exemple de clause compromissoire. Il fallait

(1) Il faut signaler ici ce qu'a dit M. Descamps à la conférence de La Haye. D'après lui, il ne peut pas se produire de conflits sérieux sur le terrain des unions, parce qu'elles expriment nécessairement la concordance d'intérêts identiques, et non un compromis factice d'intérêts opposés. De là découlerait la nécessité de l'arbitrage obligatoire. On a pu voir par ce qui précède que c'est là une opinion un peu aventureuse. (Descamps, *Rapport sur le règlement pacifique des conflits internationaux*, R. D. I., 1900, p. 277 et s.).

remettre cet exemple à sa place. De ce que la clause compromissoire se justifie fort bien dans l'union postale pour certains cas, de ce qu'elle se justifierait aussi dans l'union télégraphique, du moins dans deux hypothèses, qu'elle y est même désirable, il ne faut pas déduire qu'elle s'appliquerait également dans beaucoup d'autres matières. Il faut au contraire, en matière d'arbitrage, distinguer et sous-distinguer comme nous l'avons fait, pour n'arriver en somme qu'à poser un critérium qui permette de décider comment et dans quelle mesure on peut admettre l'arbitrage dans chaque ordre de questions (1).

(1) A la conférence de la paix, en 1899, il y a eu de la part de l'Allemagne tendance à enlever toute force obligatoire aux décisions arbitrales. Son représentant a déclaré que ses instructions ne lui permettaient pas d'accepter l'arbitrage même dans les cas où elle l'avait précédemment admis. Il est vraisemblable que la question sera soulevée dans le prochain congrès postal.

TITRE II

LE FONCTIONNEMENT EN TEMPS NORMAL

Jusqu'ici, nous ne nous sommes occupés que de l'établissement ou du respect des systèmes qui régissent la correspondance internationale. Nous avons rencontré bien des personnes de droit international, mais elles ne s'occupaient que d'établir des lois ou d'en assurer l'exécution. Elles agissaient comme législateurs, comme juges ou comme agents d'exécution. Il faut maintenant mettre la machine en mouvement et rechercher quel va être le jeu normal des rouages et des mécanismes. Comment vont fonctionner ces règles ? Dès le premier abord, disons qu'elles vont mettre constamment en présence l'État et les êtres simples ou collectifs. L'État est souverain, il a un rôle de police, il en use à l'égard de la correspondance sur terre et sur mer. L'État est presque partout administration postale et télégraphique ; de ce chef il encourt des responsabilités, soit de son chef, soit de celui de ses agents.

Tout ceci soulève de multiples questions, il faut essayer d'y répondre. Il est entendu, d'autre part, que nous ne nous occupons que du fonctionnement en temps normal, c'est-à-dire lorsque les États sont en paix les uns avec les autres. Si quelques-uns d'entre eux sont en guerre, de nouvelles questions s'élèvent qui feront l'objet du titre suivant.

CHAPITRE PREMIER

Les droits de chaque État sur son territoire en cas de correspondance terrestre.

I

L'État est un être de droit, c'est une personne, mais il n'a point cette personnalité sans raison. S'il a des droits spéciaux que n'ont point les autres êtres collectifs, composés comme lui d'une agglomération d'individus, c'est qu'il a des devoirs spéciaux, tenant à ce que les motifs pour lesquels il existe sont autres que ceux pour lesquels existent les autres êtres collectifs.

L'État, c'est, nous l'avons dit, une réunion d'hommes et de familles réunis sur un même territoire et soumis à une autorité permanente et spécialisée. Cet État est une personne et, s'il a une vie à part, c'est que seul il peut remplir des fonctions qui sont dans l'intérêt des individus qui le composent, mais que ces individus rempliraient mal ou d'une façon incomplète. Comme il est nécessaire qu'il existe, il doit sauvegarder son existence, et c'est pourquoi il a des droits qui semblent n'être et qui ne sont en effet immédiatement que dans son intérêt propre. S'il n'avait pas ces droits, il ne pourrait plus subsister. Nous n'avons pas la prétention de donner une liste des fonctions de l'État ; ajoutons seulement un mot. Dans l'exercice de ses fonctions, l'État diffère des autres êtres en ce qu'il est souverain et que sa souveraineté s'exerce sur un territoire déterminé. Il a un territoire d'abord, et ceci est un élément indispensable ; s'il n'y avait pas de territoire, il ne pourrait pas y avoir d'État. L'État devra donc, s'il veut sauvegar-

der son existence, veiller à l'intégrité de son territoire. En second lieu l'État est souverain: il est bien entendu, en effet, que, si l'État avait quelque autorité au-dessus de la sienne, il ne pourrait plus prendre toutes les mesures nécessaires pour le bon exercice de ses fonctions.

L'Etat est souverain sur son territoire. Il doit donc veiller à ce que son autorité ne soit amoindrie ni par les menées venant du dehors, ni par celles venant du dedans. Il a pour cela un pouvoir de police qui s'exerce par une surveillance et un contrôle incessants. Ce pouvoir de police, il l'exercera en surveillant la correspondance qui passera sur son territoire ; cette correspondance peut en effet contenir des plans d'attaques dirigées contre lui. Il l'exercera encore en arrêtant ou en suspendant le service dans certains cas.

Agissant sur son territoire dans l'intérêt de ceux qui le composent, l'Etat remplit pour cela des fonctions que les particuliers rempliraient moins bien que lui. Il doit non seulement assurer sa propre sécurité, mais aussi celle des particuliers. Là encore, il exerce son pouvoir de police. Si donc il s'agit de rechercher des crimes ou des délits, s'il s'agit de les prévenir ou de les réprimer, il aura encore un motif d'intervenir dans la correspondance. Ce ne sont là que des exemples. Il est impossible de prévoir d'avance quelles doivent être les fonctions de l'Etat. Il y a à tenir compte de trop d'éléments variables pour qu'il soit possible d'établir des formules précises. Ce qu'il faut dire, c'est qu'en somme on conçoit fort bien l'intervention de l'Etat dans le service de la correspondance interne.

A plus forte raison la doit-on comprendre dans la correspondance internationale, où il est plus facile, à raison des diversités de langues et de mœurs, de l'éloignement, de

porter atteinte au bon fonctionnement de l'Etat et à l'intégrité de son territoire.

Il y a seulement deux réserves à faire. La première est générale. Il faut remarquer en effet que les droits des particuliers doivent être respectés. Sans aucun doute, l'intérêt individuel doit s'incliner devant l'intérêt général, mais il faut savoir quand on se trouve en présence de l'intérêt général. On peut dire que l'intérêt général est en jeu, en notre matière, lorsqu'il s'agit de l'existence ou du bon fonctionnement de l'Etat. C'est très vague, mais dire quelque chose de plus précis, ce serait s'exposer à ne pas embrasser toutes les hypothèses.

Il y a une seconde réserve à faire. Il ne faut pas oublier que chaque Etat étant souverain doit respecter la souveraineté de son voisin, si bien qu'on peut dire avec raison que le seul droit essentiel des Etats est le droit au respect de leur souveraineté réciproque.

En somme voici les trois idées qui doivent nous guider pour pouvoir apprécier les règles régissant les rapports de l'Etat avec la correspondance internationale passant sur son territoire : 1° Devoir de chaque Etat de remplir sa mission de sécurité vis-à-vis des périls venant du dehors comme de ceux venant du dedans, vis-à-vis des atteintes à sa propre sécurité comme à celle de ceux qui le composent ; 2° nécessité de respecter autant que possible l'intérêt individuel et pour cela ne pas voir l'intérêt général où il n'est pas ; 3° devoir pour chaque Etat de respecter la souveraineté des autres, avec un droit corrélatif de voir la sienne respectée par eux.

Il faut en outre remarquer dès maintenant qu'à raison de leurs différences de nature, il y aura peut-être des rè-

gles différentes à poser pour les différentes sortes de correspondances.

II

Ce que peut faire de plus grave un Etat, à l'égard de la correspondance internationale, c'est de l'arrêter totalement ou même de la suspendre pour un certain temps ou pour certaines lignes.

L'arrêt total de la correspondance internationale postale ou télégraphique ne se conçoit guère. Il aurait lieu si un Etat déclarait prohiber absolument, sur son territoire, l'admission des lettres ou des dépêches venant de l'étranger, cela en période normale, c'est-à-dire en dehors du cas de guerre. Il suffit d'énoncer cette hypothèse pour en montrer l'absurdité. Agir ainsi, ce serait vouloir en effet que les Etats vivent dans un état d'isolement complet. Bien plus, ce serait se heurter dans notre état actuel de civilisation à une impossibilité absolue. Etant donné en effet la rapidité des communications, la facilité avec laquelle un sujet d'un Etat quitte le territoire de cet Etat pour les besoins de ses affaires ; étant donné le nombre et l'importance des transactions commerciales, il est permis de croire qu'une telle disposition, à supposer qu'elle se rencontrât, resterait lettre morte et serait en fait constamment violée.

On pourrait seulement concevoir qu'un Etat prohibât sur son territoire le service international, en ce sens qu'il ne lui reconnaisse plus qu'une existence de fait, et non de droit comme maintenant. C'était, en somme, le régime en vigueur avant qu'il y eût des traités postaux passés entre les différents Etats. L'Etat qui aurait cette intention pourrait le faire bien évidemment ; il n'aurait pour cela qu'à dé-

noncer la convention d'union postale ou télégraphique. Faut-il dire que c'est là encore une hypothèse bien invraisemblable et qu'une pareille mesure, dans la majorité des cas, ne se justifierait que fort difficilement. Elle aurait en effet pour résultat à peu près certain de sacrifier des intérêts particuliers hors de doute à un intérêt général problématique, la sécurité de l'Etat n'étant pas, semble-t-il, plus complète avec le système ancien qu'avec le système des unions. Une telle mesure aurait enfin probablement pour conséquence des dissentiments graves s'élevant entre les Etats.

Quittons ces hypothèses et arrivons à un cas plus pratique, celui de la suspension temporaire partielle ou totale du service de la correspondance internationale.

Le droit de suspendre temporairement le service international de la poste ou du télégraphe s'explique fort bien. Il peut se présenter des circonstances où, un Etat étant troublé par la guerre civile ou par les luttes très vives de partis politiques, il puisse être urgent d'ôter tout moyen aux partis de l'opposition de s'entendre avec l'étranger ou même avec des agents résidant en dehors du territoire. Il y a là une mesure d'ordre public. En matière télégraphique, il y a une autre raison, d'ordre matérielle celle-là : une ligne peut en effet se trouver interrompue ou encombrée ; dès lors il devient urgent de suspendre le service sur la partie du réseau à laquelle elle appartient.

Il n'y a cependant rien dans les dispositions de la convention d'union postale qui semble donner le droit à une des administrations contractantes de suspendre ainsi le service postal international. Par contre, dans les arrangements qui accompagnent la convention principale, la question est prévue. Il est dit dans ces arrangements,

dans sensiblement les mêmes termes, que chacune des administrations des pays contractants peut, dans des circonstances extraordinaires de nature à justifier la mesure, suspendre le service, objet de l'arrangement (1), d'une manière générale ou partielle, sous la condition d'en donner immédiatement avis, au besoin par le télégraphe, à l'administration ou aux administrations intéressées (2). En présence des dispositions si précises, ainsi insérées dans les arrangements, on doit dire, semble-t-il, que l'omission d'une règle pareille dans la convention est volontaire. Ceci peut encore se fortifier par un incident du congrès de Lisbonne. Le délégué portugais proposait d'introduire une disposition permettant à chaque administration de suspendre le service des envois recommandés en cas de guerre civile et étrangère (3). La proposition ne fut pas appuyée et ne vint pas en discussion, mais cela seul montre que, dans l'esprit du délégué portugais et de ses collègues, sous le régime de la convention, le droit pour un Etat de suspendre le service des lettres recommandées, à plus forte raison des lettres ordinaires, n'existait pas. Il n'a rien été changé depuis ce congrès.

Il semble donc bien qu'un Etat n'aurait pas le droit de suspendre le service international des lettres recommandées ou non, paquets, journaux et autres articles énumérés dans l'article 2 de la convention générale. On peut le regretter, car, dans certains cas, cette suspension peut être

(1) L'article 14 de l'arrangement concernant l'échange des valeurs déclarées précise « tant à l'aller qu'au retour. »

(2) Arrangements concernant l'échange des lettres et boîtes avec valeur déclarée, art. 14 ; l'échange des colis postaux, art. 15 ; le service des mandats de poste, art. 9 ; le service des recouvrements, art. 15.

(3) *Congrès de Lisbonne*, 1885, t. II, p. 79.

de toute nécessité pour certains Etats. Il est vrai que le droit de réglementer reste entier, l'article 21, § 1^{er}, disant que la convention ne porte pas atteinte à la législation de chaque pays, dans tout ce qui n'est pas prévu dans les stipulations posées par la convention. Malgré cela, il y a des cas où l'application des lois sera impossible, et où cependant l'Etat aurait le plus grand intérêt à suspendre le service de la correspondance vis-à-vis de certains pays.

Dans les hypothèses où la suspension du service est possible, il faut que ce soit dans des circonstances extraordinaires de nature à justifier la mesure. C'est là une formule excellente, parce qu'elle évite de donner une énumération impossible en pareille matière. Le service peut être suspendu d'une manière générale ou partielle, ce qui s'explique également fort bien, la suspension de service pouvant être utile à l'égard des correspondances venant d'une direction et non à l'égard des autres. Il faut de même approuver l'obligation imposée de donner avis de la suspension, par le télégraphe ou par voie rapide.

Il faut remarquer que ce droit de suspension se justifie, dans tous les cas où il est admis, par les mêmes raisons qui le justifieraient pour la convention principale. Il y en a une autre : il s'agit, en effet, dans toutes ces hypothèses d'envois d'importance pécuniaire assez considérable où la responsabilité encourue par les administrations est relativement forte. On comprend donc que l'on ait donné à ces administrations la possibilité de se dégager de cette responsabilité dans des cas où elles auraient pu en être très lourdement chargées.

Dans le service télégraphique, le droit de suspension est formellement reconnu par l'article 8 de la convention de Saint-Pétersbourg : « Chaque gouvernement se réserve

aussi la faculté de suspendre le service de la télégraphie internationale, pour un temps indéterminé, s'il le juge nécessaire, soit d'une manière générale, soit seulement pour certaines lignes et pour certaines natures de correspondances, à charge par lui d'en aviser immédiatement chacun des gouvernements contractants. »

En fait il y a assez fréquemment des cas de suspension du service. Ceci arrive d'abord très fréquemment pour cause de rupture des câbles ou de réparation des lignes. Il n'y a pas de mois où le *Journal télégraphique*, organe du bureau international, ne publie trois ou quatre avis de suspension qui lui ont été notifiés pour ce motif. Il y a eu plusieurs cas de suspension du service dus à des causes politiques. C'est ainsi qu'un décret du gouvernement brésilien du 27 janvier 1894 a suspendu le service dans l'Etat de Parana.

Le cas le plus fréquent d'application de l'art. 8 a lieu au cas où deux États se trouvent en guerre. Dans ce cas, chacun des deux États suspend généralement la correspondance, au moins la correspondance en langage secret. Ceci soulève, d'ailleurs, toute une série de questions qui seront étudiées lorsque nous parlerons des troubles apportés au fonctionnement normal par l'état de guerre survenant entre deux pays.

Il faut ajouter que certains États non adhérents à l'union télégraphique suivent le même système. Ainsi, à Haïti, le gouvernement se réserve le droit de suspendre, quand il le jugera convenable, le service international (1).

Que penser de ce droit de suspension ? Nous croyons que, d'une manière générale, il faut l'admettre. Les mêmes

(1) Il entend par là ne pas admettre les télégrammes de ou pour les pays étrangers. (*Journal télégraphique*, 1897, p. 60).

raisons qui le justifient dans le service postal s'appliquent ici. En outre, dans le service télégraphique, forcément le contenu des dépêches est connu des employés. Dès lors, c'est pour un État une mesure élémentaire que de suspendre son service dans certains cas. Il y a enfin à tenir compte de la rupture ou de l'encombrement des lignes.

Il y a évidemment, lorsqu'un État suspend le service parce qu'il est en guerre avec un autre, les plus graves abus à craindre. Il y a sur ce point certains procédés de l'Angleterre, qui ont soulevé des réclamations à peu près unanimes. C'est une question que nous étudierons plus loin, alors nous pourrions apprécier à ce point de vue l'article 8. Disons dès maintenant cependant qu'il semble bien difficile de le rédiger autrement qu'il l'est. Il y a, dans l'exercice du droit reconnu à chaque État par l'art. 8, une question de mesure et d'opportunité dont il semble bien qu'il doive être le seul juge (1).

III

Les deux mesures que nous venons d'envisager : arrêt et suspension du service international, constituent des mesures d'ensemble. Elles doivent pour cela faire l'objet de notifications. Allons maintenant plus avant et voyons les droits de chaque État sur les diverses espèces de correspondances qui passent sur son territoire. Nous allons nous poser deux questions : 1° Un État doit-il admettre sur son territoire toutes les lettres et tous les télégrammes, sans s'occuper de leur provenance, de leur destination ou de leur contenu ? 2° l'État n'a-t-il pas des droits spéciaux

(1) Bien entendu, d'ailleurs, il ne faudrait pas que cette mesure allât contre le respect mutuel que les États doivent avoir de leur souveraineté.

au cas où l'ordre public est menacé et au cas où il a un crime ou un délit à poursuivre?

Il faut d'abord se demander s'il y a des textes précis sur ce point. Dans l'union postale, la question n'est pas explicitement résolue, elle l'est cependant d'une façon implicite. Il est dit d'abord (Convention postale, art. 4, § 1) que la liberté du transit est garantie sur tout le territoire de l'union, ce qui semble bien indiquer qu'aucun État n'a le droit de s'opposer au passage des correspondances postales sur son territoire. La liberté absolue est donc la règle, cependant l'État peut s'ingérer dans la correspondance dans deux cas précisés par l'article 16, § 5, de la convention : « Est d'ailleurs réservé le droit du gouvernement de tout pays de l'union, de ne pas effectuer sur son territoire le transport ou la distribution, tant des objets jouissant de la modération de taxe, à l'égard desquels il n'a pas été satisfait aux lois, ordonnances ou décrets qui règlent les conditions de leur publication ou de leur circulation dans ce pays, que des correspondances de toute nature qui portent ostensiblement des inscriptions, dessins, etc., interdits par les dispositions légales ou réglementaires en vigueur dans le même pays. » Il faut y joindre l'article 21, § 1 : « La présente convention ne porte point altération à la législation de chaque pays dans tout ce qui n'est pas prévu par les stipulations contenues dans cette convention. » Cette dernière disposition se retrouve reproduite d'ailleurs dans la plupart des arrangements annexés à la convention principale (1). De tous ces textes il semble bien résulter que, si l'État ne peut pas

(1) Arrangements concernant : l'échange des lettres avec valeurs déclarées, art. 13, § 1 ; l'échange des colis postaux, art. 16 ; le service des recouvrements, art. 13.

s'immiscer dans la correspondance, il a dans certains cas des droits qui lui appartiennent en vertu de ses lois propres.

Dans l'union télégraphique, l'article 7 de la convention de Saint-Pétersbourg est très formel : « Les H. P. C. se réservent la faculté d'arrêter la transmission de tout télégramme privé qui paraîtrait dangereux pour la sécurité de l'État ou qui serait contraire à l'ordre public ou aux bonnes mœurs. »

Tout ceci va nous permettre de répondre à la première question. Chaque Etat doit admettre sur son territoire toutes les correspondances postales ou télégraphiques, quel que soit le pays d'où elles proviennent et celui auquel elles sont destinées, quelle que soit leur nature, avec cette réserve que les objets transportés par la poste avec modération de taxe doivent satisfaire aux lois, décrets et ordonnances réglant les conditions de leur publication dans le pays.

L'Etat n'a pas non plus à s'occuper du contenu des lettres et des télégrammes. Ceci est une conséquence de la règle de l'inviolabilité de la correspondance et de son secret. Cette inviolabilité et ce secret ont deux aspects. Ils existent à l'égard des particuliers, ils existent aussi à l'égard des administrations ; c'est de ce dernier aspect dont nous nous occupons ici. Le principe de l'inviolabilité de la correspondance internationale n'est pas proclamé dans la convention d'union postale, mais c'est un principe de droit naturel généralement adopté dans la plupart des législations modernes, exception faite de la législation anglaise. C'est peut-être même cette exception qui explique l'absence de tout texte précis sur ce point dans la convention. La plupart des auteurs de droit international sont du même avis. Dans l'état actuel de la civilisation,

on ne comprendrait d'ailleurs plus une disposition permettant à chaque Etat d'ouvrir, en dehors de cas exceptionnels, les lettres et autres correspondances postales à lui confiées (1).

On doit donc dire qu'en l'absence de toute disposition contraire dans sa législation, aucun Etat n'a le droit de chercher à connaître le contenu des correspondances internationales qu'il transporte, sauf les cas exceptionnels que nous indiquerons tout à l'heure. C'est d'ailleurs en ce sens que le jugement arbitral du 14/23 août 1877, dont nous avons parlé, tranchait la question (2).

La convention télégraphique pose très nettement la même règle dans son article 2 : « Les H. P. C. s'engagent à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer le secret des correspondances et leur bonne expédition. » La règle ici est absolue, elle ne suppose même pas qu'il y ait des législations en sens contraire. Il y a d'ailleurs ici aussi des réserves à faire.

Arrivons maintenant à notre seconde question : L'Etat sur le territoire duquel se trouvent des objets de correspondance internationale a-t-il le droit de les arrêter ou de

(1) En ce sens : Klüber, *Droit des gens moderne de l'Europe*, édition Ott, § 74 ; Chauvet, *Le secret et la propriété de la correspondance*, p. 19 ; Voillaume, *Du respect dû à la correspondance*, p. 53 et s.

(2) Il s'agissait de l'insertion de valeurs-papier dans une lettre. L'une des deux administrations en litige avait arrêté et ouvert la lettre à la douane. Voici les considérants du jugement sur ce point : « Attendu que les lettres se trouvent protégées par le principe d'ordre supérieur de l'inviolabilité de la lettre close, qui peut fléchir dans une certaine mesure devant les nécessités d'ordre public, mais jamais devant un intérêt purement fiscal ; que ce principe, sans être inscrit dans le traité de Berne, est incontestablement une des bases de la correspondance internationale, car il est reconnu par les législations de tous les Etats contractants. » (*Union postale*, 1877, p. 214).

refuser de les transmettre dans certaines circonstances? D'une façon générale, on doit dire qu'il a ce droit toutes les fois que l'ordre public y est intéressé. C'est en effet une règle hors de doute que, dans tous les cas, l'intérêt individuel privé doit être sacrifié à l'intérêt général. Ici l'intérêt individuel des correspondants exigerait que la lettre envoyée par l'un fût remise à l'autre sans retards. Mais, comme de cette remise ou même du transport de cette lettre il peut résulter des inconvénients très graves pour la masse des autres particuliers, il est de l'intérêt général que des mesures soient prises qui l'arrêtent ou la retardent. Quant à savoir les cas où l'ordre public est intéressé, c'est très difficile à déterminer, ce ne peut être qu'une question de fait à résoudre dans chaque hypothèse.

La convention d'union postale ne pose pas ici encore de règle générale ; ceci se comprend, elle ne peut énumérer les exceptions quand elle n'énonce pas le principe. Il faut se reporter à la législation de chaque pays en vertu de l'art. 21, § 1, de la convention. Un seul cas d'arrêt possible est indiqué, c'est celui où des correspondances postales de toute nature porteraient ostensiblement des inscriptions, dessins, etc., interdits par les dispositions légales ou réglementaires dans ce pays (1), (art. 16, § 5, *in fine*, Convention).

C'est donc à la législation de chaque pays à décider. De là l'application en France des règles qui régissent la correspondance interne : l'ouverture des lettres permise

(1) Il faut remarquer le mot « ostensiblement ». Le texte évite donc de prendre parti en ce qui touche la violation possible du secret des correspondances. C'était bien forcé puisque certains pays, comme l'Angleterre, n'admettent pas le principe de l'inviolabilité.

quand il s'agit d'instruire un crime ou un délit (1) ; la remise des lettres adressées à un prisonnier ou à un aliéné au directeur de la prison ou de l'asile ; la remise au syndic de la faillite des lettres adressées au failli (2) ; enfin l'application, contestable d'ailleurs, de l'article 10 du code d'instruction criminelle, donnant aux préfets et au préfet de police le droit de saisir les lettres à la poste, en vertu de leur rôle d'auxiliaires de la police judiciaire (3).

Dans le service télégraphique international, l'exception est nettement indiquée dans l'article 7 de la convention de Saint-Petersbourg. Les causes d'arrêt des télégrammes sont donc : le danger pour la sécurité de l'Etat ; l'atteinte à l'ordre public et aux bonnes mœurs.

On a critiqué cette dernière disposition, qui se trouvait déjà dans la convention du 4 octobre 1852 (art. 14) (4). On a dit qu'elle était une restriction exagérée au principe posé dans l'article 1, et que d'ailleurs elle ne se justifiait pas à cause de l'impossibilité où l'on est de trouver un critérium certain sur la contrariété ou non contrariété à l'ordre public. Ceux qui font ces critiques s'inspirent en somme de l'idée qu'ici le secret des correspondances télégraphiques n'est pas respecté avec ce système. Ils concluent à l'abolition de l'article 7 et à l'extension de la règle du secret même vis-à-vis des gouvernements (5).

(1) Code d'instruction criminelle, art. 10.

(2) Code de commerce, art. 471.

(3) Une application curieuse d'ouverture des lettres pour motifs d'ordre public, c'est celle fournie par la loi autrichienne du 10 juin 1879. Cette loi a décidé que l'on ouvrirait toutes les lettres venant de l'étranger, pour les désinfecter et préserver le pays de la peste qui régnait alors en Russie.

(4) De Clercq, t. vi, p. 224.

(5) En ce sens : Emile Delage, *Aperçu critique sur la législation télégraphique*, p. 35 ; Kazansky, *Journal télégraphique*, loc. cit., p. 183.

Ces critiques sont exagérées. D'abord en ce qui concerne la contradiction entre les articles 7 et 1, elle n'est qu'apparente, ou plutôt il n'y a pas plus contradiction dans ce cas que dans tous ceux où une règle reçoit un certain nombre d'exceptions. Quant à la difficulté de savoir ce qu'il faut entendre par ordre public, elle est incontestable ; mais, à notre avis, il est impossible de préciser d'avance ce qui sera d'ordre public ou ce qui n'en sera pas. Il y a plus, il est impossible, même en se plaçant au même instant, de donner encore un critérium, car ce qui est considéré comme étant d'ordre public dans un pays peut bien n'être pas considéré comme tel dans un autre. Il faut donc ici se reporter pour l'application aux règles particulières ; poser une règle générale serait dangereux. Quant à dire que le secret est désirable même vis-à-vis des gouvernements, c'est très bien, mais absolument chimérique, étant donné surtout les conditions particulières du service. Les employés dans le service télégraphique connaissent forcément le contenu des dépêches, et il y aurait quelque simplicité de la part d'un gouvernement à ne pas chercher à savoir s'il ne se rencontre pas parmi ces dépêches quelque chose qui soit dangereuse pour lui.

C'est au surplus en ce sens que sont la plupart des lois étrangères qui précisent les cas où l'arrêt du télégramme est possible. Dans toutes ces lois, on retrouve toujours le même principe : le secret de la correspondance télégraphique est inviolable ; puis suivent une série d'exceptions visant les cas de faillite, de procès civils et autres déterminés par la loi (1) ; les affaires judiciaires, civiles, commerciales et criminelles (2) ; la communication au

(1) Loi allemande du 6 avril 1892, § 8, *Journal télégr.*, 1892, p. 197.

(2) Loi bulgare de 1890, art. 6 et 115, al. 2, *Journal télégr.*, 1890, p. 320.

cours d'une instruction criminelle (1) ; l'hypothèse où il s'agit de questions d'intérêt public ou lorsque la communication du contenu d'un télégramme peut empêcher la perpétration de délits dirigés contre la sécurité de l'État ou des particuliers (2). La législation française est sensiblement analogue (3).

Si la règle de l'article 7 est bonne, il ne faut cependant pas la pousser à l'excès, comme le fit à Saint-Petersbourg le délégué turc qui proposait de donner à chaque État le droit d'arrêter tout télégramme au cas où il serait contraire aux intérêts de l'État. On lui objecta, avec beaucoup de raison, qu'une telle formule ne pourrait qu'amener des abus. La proposition fut rejetée (4). Dans l'espèce elle visait à empêcher les dépêches fausses de manière à refréner l'agiotage. Ceci montre en passant qu'en essayant de donner un critérium trop précis permettant de savoir ce qui est contraire ou non à l'ordre public, on peut bien donner une formule excellente pour un État, mais qu'on s'expose à poser une règle ou tellement précise qu'elle en devient inapplicable, ou tellement vague qu'elle équivaut à l'absence de toute disposition.

Ce qui prouve d'ailleurs que l'article 7 est bien conçu, c'est qu'il ne s'est jamais produit à son sujet de dissentiments entre les États contractants.

IV

Descendons maintenant un échelon dans la gradation

(1) Loi serbe du 3/15 juillet 1898, art. 6, 20, 21, 24, *Journal télégr.*, 1899, p. 112.

(2) Décret bolivien du 5 février 1891.

(3) Rousseau, *Traité de la correspondance*, III, ch. VIII.

(4) *Conférence de Saint-Petersbourg*, 1875, p. 309.

des droits possibles de l'État sur la correspondance. L'État peut-il user d'un droit de réglementation quelconque sur la correspondance internationale qui traverse son territoire ou emprunte ses réseaux ?

En théorie, du moment qu'on admet que, dans certains cas, l'État peut avoir des mesures de police et de sécurité à prendre, on doit évidemment lui donner le droit de réglementer la correspondance internationale. Dans quelle mesure ? La réponse est impossible à donner d'une manière précise. Il doit évidemment respecter les droits individuels autant qu'il le peut sans préjudice pour lui. Le reste est question d'espèces.

Les conventions internationales sont en ce sens. En ce qui concerne la correspondance postale, cela résulte de l'article 21, § 1, de la convention de Washington. Cet article est reproduit à peu près textuellement dans les arrangements accessoires à la convention principale ; il laisse en somme toute liberté aux législations de chaque État, sauf pour les points prévus et réglés par la convention, ce qui est très naturel. En vertu de cette disposition on permettra à chaque administration d'exiger par exemple certaines précautions sanitaires qui peuvent être utiles à l'égard de correspondances venant de pays infestés. On doit lui laisser librement réglementer la distribution et l'expédition des correspondances, sauf l'obligation d'expédier par les voies les plus rapides les correspondances en dépêches closes (1).

Liberté complète est de même laissée sur le choix des modes de distribution. Notamment le transport des colis postaux peut être effectué par les compagnies de chemins

(1) Règlement de détail et d'ordre, art. 1^{er}, § 1.

de fer, et non par la poste, dans les pays où elle ne s'en charge pas à l'intérieur (1). De même pour les timbres-poste; chaque État est libre de leur donner les dispositions et la forme qu'il lui plaît, sauf à indiquer le prix sur chaque vignette (2). Les propositions de créer un timbre universel n'ont jamais abouti.

Cette liberté de réglementation entraîne aussi comme conséquence la liberté complète laissée à chaque État, en ce qui concerne les droits à percevoir autres que des droits postaux. Ceci a surtout son application pour les droits de douane ou de garantie qui peuvent frapper certaines matières envoyées par colis postaux (3).

Le droit de réglementation de l'État n'a jamais, au surplus, été mis en doute. Dès la réunion de la commission internationale de 1863, le délégué français faisait remarquer que dans tous les traités passés par son office le droit de chaque administration était maintenu de ne pas admettre les objets n'ayant pas satisfait aux décrets, lois et ordonnances concernant leur circulation et leur publication dans le pays. Il lui fut répondu que cette réserve était de droit.

On doit dire la même chose pour le service télégraphique ; seulement il n'y a aucune disposition qui le précise en termes formels. Cependant on peut considérer l'article 8 de la convention, qui permet à chaque gouvernement de suspendre le service sur son territoire, comme lui donnant droit de réglementation dans ce qui n'est pas réglé par la convention.

(1) Arrangement concernant l'échange des colis postaux, protocole 1.

(2) Règlement de détail et d'ordre, art. vi, § 2.

(3) Arrangements concernant : l'échange des colis postaux, art. 9, § 2; l'échange des lettres avec valeurs déclarées, art. 11, § 1, 2.

A la vérité ce droit n'a que très peu l'occasion d'être exercé (1). La question n'a d'intérêt que dans une hypothèse que nous avons réservée pour la fin parce qu'elle est commune au service postal et au service télégraphique. C'est en ce qui touche la suspension temporaire du service, le dimanche. Certaines législations en effet, notamment une loi suisse du 27 juin 1890 (art. 2 et 3) complétée par une ordonnance fédérale du 28 juin 1893, décident que le dimanche le service doit être réduit quant à la durée ou même complètement suspendu pour le service intérieur. La loi suisse, sans interrompre le service, le limite en donnant congé à un certain nombre d'employés (2). La question qui se pose est celle de savoir si les correspondances internationales doivent subir le contre-coup de ces mesures, et par suite se trouver retardées ou arrêtées lorsqu'elles auront à traverser certains pays. L'affirmative est certaine, semble-t-il. En effet, en ce qui concerne le service postal, il n'y a aucun texte, mais il n'y a pas non plus de texte en sens contraire ; par suite, cette mesure rentre dans les dispositions de réglementation permises en vertu de l'article 21, § 1, déjà plusieurs fois cité. La question n'a jamais été soulevée dans aucun congrès postal.

Il n'en est pas de même dans le service télégraphique. Ici l'article IV, § 3, du règlement permet à chaque Etat d'appliquer le dimanche, aux bureaux à service complet, les heures de service limité. Il faut dans ce cas une notifica-

(1) On peut citer un cas : En janvier 1877, par suite du mouvement considérable des correspondances d'Etat, l'administration ottomane réserva à ses correspondances l'emploi des voies directes et de même celle de la voie la plus courte vers Constantinople. Il ne resta aux correspondances privées que des voies détournées (*Journal télégraphique*, 1878-80, p. 37).

(2) *Journal télégraphique*, 1893, p. 166.

tion au bureau international. Cette règle a été introduite dans le règlement de la conférence de Paris, en 1890. On avait proposé de surtaxer les dépêches envoyées le dimanche, mais cette proposition fut repoussée. Les Etats-Unis, qui ne sont pas partie à la convention télégraphique, parce que chez eux le service télégraphique est exploitation privée, ont eux aussi la loi du repos du dimanche. Cette loi s'impose à la télégraphie internationale comme à tout service public. Il n'y est fait échec qu'en cas de nécessité pressante (1).

V

Jusqu'ici nous ne nous sommes occupés que des correspondances des particuliers ; il faut passer aux correspondances des Etats. Il y a des règles communes à la correspondance postale et à la correspondance télégraphique, il y a des règles spéciales à cette dernière dans les rapports entre pays adhérents à l'union.

D'abord que faut-il entendre par correspondances d'Etat ? On peut considérer comme telles les correspondances échangées entre le gouvernement d'un Etat et ses agents, à propos des fonctions remplies par l'Etat. La formule est assez générale, on ne peut la préciser davantage, car l'Etat ne remplit pas les mêmes fonctions dans tous les pays. Reste à savoir dans quels cas cette correspondance peut devenir internationale. L'article 5, § 1, de la convention de Saint-Petersbourg donne une définition de ce qu'il faut entendre par télégramme d'Etat dans le service international : « Télégrammes d'Etat, ceux qui émanent du

(1) Voir en ce sens deux décisions : Cour du Maine et Cour de l'Indiana (12 février 1889), *J. I. P.*, 1889, p. 900 et 901.

chef de l'Etat, des ministres, des commandants en chef de l'armée de terre et de mer et des agents diplomatiques ou consulaires du gouvernement contractant, ainsi que la réponse à ces mêmes télégrammes. » L'énumération est ici limitative. Il faut remarquer deux choses : 1° Cette définition ne peut s'appliquer que dans les rapports entre Etats ayant adhéré à l'union télégraphique, pour les autres la question reste entière ; 2° ce qui donne ici le caractère de correspondance d'Etat, c'est la qualité de l'expéditeur. On devrait en conclure, semble-t-il, que seuls les télégrammes envoyés ou reçus par les personnes énumérées à l'article 5, § 1, en accomplissement de leurs fonctions, jouissent de ce caractère. Ce qui confirmerait cette manière de voir, ce sont les réclamations faites à la conférence de Paris de 1865, où on signalait comme un abus ce fait que les consuls abusaient de leur qualité pour envoyer avec la priorité des dépêches ne contenant que des renseignements d'ordre privé (1). Il faut repousser cette manière de voir qui aurait le tort de n'avoir aucune réalisation pratique possible, les dépêches d'Etat échappant à tout contrôle. Il faut donc interpréter l'art. 5, § 1, dans le sens le plus large.

Ceci mis à part, voyons les hypothèses où il peut y avoir lieu à correspondance d'Etat internationale. Ces hypothèses sont au nombre de deux : 1° Au cas de correspondance diplomatique. Il faut entendre par là les communications officielles de toute nature que les cabinets échangent entre eux par l'intermédiaire de leurs agents extérieurs, ou que ces agents extérieurs entretiennent eux-mêmes soit avec leurs collègues dans différentes cours, soit avec le gouver-

(1) *Conférence de Paris*, 1865, p. 118.

nement dont ils sont l'organe (1); 2° il peut y avoir lieu à correspondance internationale quand deux autorités d'un même Etat doivent, pour communiquer entre elles sur les affaires d'Etat, emprunter les lignes ou les services d'un pays étranger (2). Reprenons maintenant ces deux séries de cas.

I. — *Correspondance diplomatique.*

Il est admis par tous les auteurs et par tous les Etats que la correspondance diplomatique est absolument inviolable. Ceci est une règle qui n'est énoncée dans aucun traité, mais qui, comme toutes les règles de droit diplomatique, tire sa force de la coutume (3). Quel est le fondement de cette inviolabilité ? Certains auteurs la rattachent, comme tout le privilège d'inviolabilité des agents diplomatiques dont elle n'est qu'une application, à la fiction d'exterritorialité (4). C'est une fiction d'après laquelle les agents diplomatiques se trouvant à l'étranger sont censés se trouver encore sur le territoire national, comme s'ils avaient pu transporter leur patrie avec eux (5). De cela il découlerait que l'ambassadeur et tout ce qui le concerne comme sa correspondance, étant exclusivement régis par leurs lois nationales, dès lors échappent à tout contrôle. Cette fiction n'est en somme qu'une conséquence de la

(1) Pradier-Fodéré, *Cours de droit diplomatique*, 2^e éd., t. II, p. 509.

(2) C'est le cas actuellement pour le gouvernement français qui, pour communiquer avec certaines de ses colonies, doit se servir d'un réseau relevant au moins indirectement du gouvernement britannique.

(3) L'Institut de droit international a proclamé cette règle. (*Annuaire de l'Institut de droit international*, t. XIV, p. 240, 241).

(4) En ce sens : Heyking, *L'exterritorialité*, p. 80.

(5) Cf. les définitions données par Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. II, p. 47; Pietri, *Etude critique sur la fiction d'exterritorialité*, p. 83 et s.; *Pandectes françaises*, répertoire, mot Agent diplomatique.

théorie qui considère les droits des Etats comme absolus (1). Cette idée étant inexacte et le seul droit essentiel des Etats étant le droit au respect mutuel de leur souveraineté, il est inutile de parler de fiction d'exterritorialité. Il faut dire que les agents diplomatiques ont droit au respect comme l'Etat dont ils sont les représentants. Leur correspondance doit par suite être respectée.

Il s'agit de savoir quelles correspondances doivent être considérées comme inviolables. Il faudra bien s'en tenir à un critérium externe. Il est impossible en effet de s'en rapporter à la nature même du contenu des correspondances, puisqu'on ne peut le connaître ; il faut se fixer d'après le caractère des correspondants. Ont certainement le caractère de correspondances diplomatiques, les correspondances envoyées ou reçues par le souverain, par le ministre des affaires étrangères, par les ambassadeurs. Toutes ces personnes en effet représentent l'Etat. Mais il y a d'autres agents de l'Etat à l'extérieur. Il y a les consuls chargés de la défense des intérêts économiques de leurs pays, les commissaires chargés de représenter leurs gouvernements dans des négociations administratives, les membres des commissions mixtes internationales temporaires ou permanentes et enfin des émissaires ou envoyés secrets (2). Tous ceux-ci ont-ils droit à l'inviolabilité de la correspondance ? Il y en a d'abord pour lesquels la négative n'est pas douteuse. Ce sont les agents ou émissaires secrets : ceux-là n'ont aucun caractère officiel, ils ne peuvent prétendre à des privilèges spéciaux. La question se

(1) Les droits de chaque Etat étant absolus sur son territoire, pour soustraire certaines personnes à l'exercice de ces droits, il fallait de toute nécessité recourir à la fiction d'exterritorialité.

(2) Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. 1, p. 292 et s.

pose au contraire pour les agents consulaires. Un certain nombre d'auteurs la tranchent dans le sens de l'affirmative, ce sont ceux qui reconnaissent aux consuls le caractère diplomatique. Cette opinion semble erronée à la grande majorité des auteurs qui leur reconnaissent simplement la qualité d'agents commerciaux. Ils ne représentent jamais en effet la souveraineté de leur Etat (1). Ce sont des protecteurs, ce ne sont pas des représentants. Actuellement pour la correspondance télégraphique l'assimilation est faite entre la correspondance des ambassadeurs et celle des consuls par l'article 5 de la convention de Saint-Pétersbourg. Pour la correspondance postale au contraire nous croyons que, sauf clause contraire dans un traité (2), on ne doit pas faire l'assimilation, à cause de la différence de nature entre les ambassadeurs et les consuls (3).

(1) Sauf lorsqu'ils sont chargés d'affaires, alors leurs correspondances ont le caractère de correspondances diplomatiques. Pietri, *op. cit.*, p. 204.

(2) Rappelons que nous avons trouvé l'assimilation faite dans un traité franco-portugais du 19 juin 1844. L'article 10 dit que la valise diplomatique comprend les correspondances officielles adressées aux ambassadeurs et consuls. Il ne s'agit que de la correspondance officielle (de Clercq, t. v, p. 181).

(3) L'Institut de droit international a adopté dans sa session de Venise (1896) un projet sur les consuls. Il distingue les consuls et les agents consulaires. Les consuls sont des agents du service extérieur ressortissant de l'Etat qu'ils représentent et n'exerçant pas d'autre fonction que celle de consul (art. 11). A ceux-là, il est permis de correspondre avec leur gouvernement et avec la mission politique de leur pays par dépêches télégraphiques chiffrées ou au moyen de courriers munis d'un passeport ad hoc. C'est dire que leur correspondance jouit des privilèges de la correspondance diplomatique (art. 15). Les agents consulaires sont des nationaux de l'Etat mandant exerçant le commerce ou des nationaux d'un autre Etat exerçant ou non le commerce (art. 4). Ils peuvent correspondre à titre officiel avec les autorités administratives et judiciaires de leur circonscription respective. C'est dire qu'ils

Quant à la correspondance des commissaires spéciaux ou des commissaires aux commissions mixtes internationales, la question ne présente pas grand intérêt. De deux choses l'une en effet : ou ces correspondances intéressent l'Etat dont relèvent ces commissaires, et alors elles seront adressées au ministre ou viendront de lui et alors elles seront inviolables ; ou bien elles n'intéresseront pas l'Etat et seront de simples correspondances privées qu'on n'a aucune raison de soustraire au droit commun.

Ceci posé, quelle est l'étendue de cette inviolabilité ? Il y a trois moyens de transmettre des correspondances : le télégraphe, la poste, les courriers spéciaux. Pour chacun d'eux il y a des règles particulières.

Pour la correspondance télégraphique entre les Etats signataires de l'union, les télégrammes d'Etat doivent être transmis les premiers, ils peuvent être émis en langage secret dans toutes les relations. Ils échappent par là à tout contrôle de la part de l'Etat dont ils empruntent les fils. Ceci a été dit à la conférence de Paris, lors de l'incident que nous avons rappelé plus haut (1), et est inscrit à l'article XLVI, § 3, du règlement de service. Il faut donc conclure que jamais, en aucun cas et sous aucun prétexte, on ne pourrait arrêter un télégramme d'Etat. Quant aux correspondances télégraphiques d'Etat échangées entre Etats non adhérents à la convention ou avec eux, on doit leur appliquer la règle de l'exemption de tout contrôle et celle de l'invioabilité, parce que ce sont des mesures admises par tout le monde.

La correspondance diplomatique par voie postale ordi-

n'ont le privilège de l'invioabilité que pour ces correspondances. (*Annuaire de l'Institut*, t. xv, p. 304 et s.).

(1) *Supra*, p. 295.

naire doit, elle aussi, échapper à tout contrôle. Les lettres qui en font partie ne peuvent donc pas être arrêtées ni ouvertes, sous aucun prétexte. Tous les auteurs sont d'accord pour admettre que le fait d'ouvrir ou de retenir en temps de paix les lettres ou dépêches d'un agent diplomatique constituerait une des violations les plus graves du droit des gens. Il faut ajouter que ces lettres doivent être revêtues d'un cachet officiel qui fasse facilement reconnaître leur nature.

Enfin la correspondance diplomatique peut être et est souvent confiée à des courriers spéciaux. Ces courriers ont assez souvent un costume spécial, et toujours un passeport particulier, précisant leur mission. Ils ont l'avantage d'une prompte expédition par les relais, et, en outre, ils sont inviolables ainsi que les correspondances qu'ils transportent. Ceci est universellement admis (1). C'est ainsi que le meurtre, au dix-huitième siècle, d'un courrier suédois par les Russes a été considéré comme une cause de guerre entre les deux pays (2). De nos jours ce cas de meurtre ne se présenterait pas, du moins entre pays civilisés ; ce qui serait plus susceptible de se rencontrer, ce serait le cas où des employés de la douane voudraient visiter la valise comprenant les dépêches du courrier diplomatique. Cela s'est présenté deux fois. Le 3 décembre 1879,

(1) Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. II, p. 247 ; Calvo, *op. cit.*, § 1537.

(2) Voici un autre fait rapporté par Martens (*Causes célèbres du droit des gens*, t. II, p. 367) : En 1616 le courrier français chargé de lettres pour M. de Sabran, ambassadeur à Londres, et pour M. de Montreuil, agent envoyé de la part du roi de France, fut arrêté à Rochester et ses lettres saisies. L'ambassadeur averti alla dans la maison du comte de Northumberland, pénétra dans la pièce où était déposé le paquet de lettres enlevé à son courrier et s'empara de celui-ci. Il y eut des protestations du gouvernement britannique, mais l'affaire n'eut pas de suites.

le courrier de la légation d'Autriche-Hongrie à Belgrade fut arrêté et visité par la douane de cette ville, on retint sa valise et on en exigea l'ouverture. Il y eut des réclamations de la part du gouvernement autrichien ; les employés coupables furent punis et des excuses parurent au journal officiel serbe (1). En décembre 1893, les employés de la douane d'Irun agirent de même à l'égard du courrier de l'ambassadeur de France en Espagne. Sur les réclamations du gouvernement français, le directeur de la douane fut déplacé (2).

Voici maintenant une autre question : La saisie des lettres destinées à un ambassadeur ou envoyées par lui, par voie postale ou par courrier, se justifie-t-elle dans certains cas ? Certains auteurs disent que le respect dû aux correspondances diplomatiques disparaît complètement s'il est prouvé que l'agent auquel elles sont adressées ou qui les envoie a conspiré contre l'Etat sur le territoire duquel il se trouve (3). Le cas s'est présenté au dix-huitième siècle lors de la conspiration de Cellamare. C'était un ambassadeur du roi d'Espagne qui, sur les ordres du ministre Albéroni, avait organisé une conspiration tendant à ôter la régence de France au duc d'Orléans pour la faire remettre au roi d'Espagne. Sur des dénonciations venues un peu de tous côtés, deux Espagnols, porteurs des paquets de correspondance du prince de Cellamare, revêtus de son cachet et adressés au cardinal Albéroni, furent arrêtés à Poitiers le 2 décembre 1718. On visita l'hôtel de l'ambassadeur, on mit ses papiers sous scellés. Quelques jours plus tard, un exprès envoyé au prince par Albéroni fut égale-

(1) *R. D. I.*, 1884, p. 96.

(2) Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. II, p. 248.

(3) Calvo, *Droit international théorique et pratique*, 4^e éd., § 1539.

ment arrêté. La conduite du régent fut approuvée dans tout l'Europe malgré les protestations du roi d'Espagne (1).

Nous croyons que, pour que l'on puisse reconnaître ce droit à un Etat, il faut que la preuve de la conspiration soit bien établie, ce qui est de nature à se présenter rarement. Dans l'affaire de la conspiration de Cellamare, la conduite du régent n'est pas elle-même à l'abri de toute critique. C'est qu'en effet le droit de saisir les lettres d'un ambassadeur ne se justifie pas s'il n'y a que des soupçons graves sur sa conduite. Donner un tel droit aux Etats serait une grande imprudence. Sans doute, l'Etat menacé doit user de son droit de légitime défense, mais, comme le fait remarquer M. Pradier-Fodéré, il faut craindre les abus sur ce point, toujours faciles quand la passion politique entre en jeu (2).

Dernière hypothèse. Le gouvernement d'un Etat a-t-il le droit d'arrêter les lettres d'un ambassadeur accrédité auprès de lui, quand il le soupçonne de méditer des hostilités contre le pays? Il faut répondre par la négative sans hésiter. Ce que peut faire le gouvernement, s'il a des soupçons graves, c'est de demander des explications ou d'exiger le rappel de l'agent soupçonné ; mais poser une exception pour ce cas au principe de l'inviolabilité, ce serait le réduire à rien. La solution est différente de celle donnée dans l'hypothèse précédente. Dans cette dernière, l'atteinte est en effet portée à la souveraineté intérieure de l'Etat sur son territoire, ce qui n'est qu'une violation de sa fonction par l'ambassadeur. Dans l'hypothèse présente, au contraire, il y aurait entreprise hostile dirigée par un agent pa-

(1) Martens, *Causes célèbres*, 1, p. 139; Odier, *Privilèges et immunités des agents diplomatiques en pays de chrétienté*, p. 91 et s.

(2) Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. II, p. 249.

cifique par définition. Or il est contradictoire de supposer qu'un Etat accepte comme représentant d'un autre quelqu'un qu'il soupçonne lui être hostile. Il y a d'ailleurs à tenir très largement compte des circonstances.

Il faut ajouter que cette inviolabilité de la correspondance diplomatique existe non seulement vis-à-vis de l'Etat auprès duquel est accrédité l'agent destinataire ou expéditeur, mais aussi vis-à-vis des autres. C'est encore une conséquence de ce que dans les relations internationales chaque Etat a droit au respect de sa propre souveraineté.

Un mot maintenant des correspondances échangées entre le pape et ses ambassadeurs, et des correspondances à lui adressées. Ont-elles le caractère de correspondances diplomatiques ? La solution de la question dépend de celle de savoir si le pape est souverain. Il semble certain que le pape n'est pas souverain territorial, au moins en fait. La loi italienne de 1871, dite des garanties, décide que le Souverain Pontife doit pouvoir correspondre librement avec l'épiscopat et avec tout le monde catholique. Ceci comprend la liberté et l'inviolabilité de la correspondance (art. 12). Cela comprend aussi la faculté d'avoir des ambassadeurs à l'étranger, et auprès de lui des représentants des puissances étrangères. Les correspondances de tous ces agents diplomatiques sont inviolables et jouissent des prérogatives de la correspondance diplomatique. La loi des garanties n'oblige que le gouvernement italien, mais les autres puissances accordent à la correspondance du pape et de ses agents les privilèges accordés à celle des autres souverains et de leurs agents diplomatiques.

II. — *Correspondances, entre fonctionnaires d'un même Etat, empruntant le réseau étranger.*

Ceci se présente lorsqu'un Etat se compose de deux fractions territoriales séparées par un autre pays, ou lorsqu'un Etat a besoin, pour communiquer avec ses colonies, d'emprunter des lignes ou des services relevant des puissances étrangères. Dans ce cas, il faut dire que ces correspondances sont assimilables aux précédentes. Matériellement, en effet, elles ne s'en distinguent pas puisqu'elles se trouvent être adressées au chef du gouvernement ou à ses ministres ou expédiées par eux. L'article 5, § 1^{er}, de la convention de Saint-Petersbourg résout la question en ce sens pour la correspondance télégraphique. Dans les relations postales, la question ne se pose que pour les correspondances par paquebots ; la solution n'a pas jusqu'ici fait de difficultés. Chaque Etat a d'ailleurs sa marine de guerre qui, s'il y avait lieu, porterait sa correspondance officielle.

VI

Tout ce qui précède est l'application de cette idée que chaque Etat est souverain sur son territoire et est le maître de réglementer son service postal et télégraphique. C'est la situation de beaucoup la plus générale, elle ne comporte qu'une exception sérieuse par l'établissement de bureaux étrangers en Turquie (1).

Depuis fort longtemps les pays occidentaux ont pris l'habitude d'établir sur le territoire de l'empire ottoman des bureaux de poste destinés à recevoir, distribuer ou

(1) Sur ce sujet : Kebedgy, *Communication*, *R. D. I. P.*, 1895, p. 305 et s.; Calvo, *op. cit.*, t. vi, p. 210.

expédier les correspondances de leurs nationaux. Ce n'est pas une habitude nouvelle. On pourrait peut-être remonter jusqu'à une bulle d'or chargeant les Vénitiens du service de la poste dans l'empire grec (1). Plus récemment, par le traité de Kioutshouk-Kairnadji, la Porte avait concédé à la Russie la faculté de faire transporter les correspondances de son ambassade à Constantinople par des Tartares affectés au service des courriers. L'Autriche fit de même peu après, puis l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne. Ces courriers peu à peu se mirent à transporter les correspondances privées. En 1865, le gouvernement allemand établit, à Stamboul, une boîte pour la réception des lettres de ses négociants. La Porte protesta vainement. On en arriva à Berne, en 1874, à cette situation que le délégué ottoman exposait, non sans amertume : « Qu'il me soit permis de dire simplement que non seulement le service postal intérieur de la Turquie n'est pas, comme cela se passe dans tous les autres pays, exploité exclusivement par le gouvernement local, mais que ce gouvernement ne participe en rien à l'exploitation de l'administration du service postal international (2). » La protestation du délégué ottoman à Berne ne servit à rien. On lui fit observer que c'était là une question en dehors de la compétence des membres du congrès, qu'en tous cas elle n'en intéressait que quelques-uns et que la discussion serait oiseuse pour les autres. Le gouvernement ottoman avait annoncé que, pour mettre fin à cet état de choses, il allait établir un service postal. Ce service fut en effet créé, mais jamais organisé (3). Un

(1) M. Pillet à son cours, 99, 1900.

(2) *Congrès de Berne*, 1874, A. D., 1874, t. iv, p. 153.

(3) *Union postale*, 1875-76, p. 49, 63.

règlement parut cependant en 1876 (1). Les bureaux étrangers ont subsisté, seuls les bureaux helléniques ont été fermés en 1883 par mesure de représailles (2).

Au congrès de Vienne (1891), il y eut de nouvelles protestations du délégué ottoman. Cette fois c'était à l'occasion de l'établissement d'un bureau italien à Tripoli. Le règlement faisant mention du bureau, le délégué ottoman fit remarquer que la Tripolitaine faisait partie de la Turquie et par conséquent de l'union postale, et que par suite il était inutile de mentionner plutôt ce bureau que les autres bureaux étrangers établis en Turquie. Il ajouta en passant que cette institution de bureaux étrangers était une anomalie (3). La question s'est trouvée rappelée en 1895, par deux fois. Le courrier allemand et le courrier français furent arrêtés l'un le 19 janvier, l'autre le 3 avril, et retenus quelque temps ; leurs lettres furent arrêtées. Il y eut des réclamations des gouvernements intéressés.

Il y a là une situation très curieuse et, en somme, très contraire à tous les principes du droit international. Chaque Etat a le droit de s'administrer librement ; il peut constituer son service comme il lui plaît et particulièrement l'article 21, § 1, de la convention d'union postale réserve l'application des législations de chaque Etat dans tous les points non prévus par la convention ou le règlement. Or ce droit n'est pas respecté. Il y a là incontestablement une atteinte au devoir de respect de la souve-

(1) *Union postale*, 1877, p. 44.

(2) La Grèce, à la suite de la guerre gréco-turque, venait de fermer le bureau turc de Larissa. Dans la discussion qui suivit, la Grèce invoqua un règlement ottoman du 1/13 juillet 1870 qui devait être applicable « tant à Constantinople qu'aux autres villes où il existait des bureaux de poste austro-hongrois. » (*A. D.*, 1882-83, t. 1, p. 260).

(3) *Congrès de Vienne*, 1891, p. 453.

raineté de chaque Etat, car ces bureaux se sont établis pour la plupart sans le consentement de la Porte et ils s'y maintiennent malgré elle. Il y a d'ailleurs là une institution qui lèse évidemment les droits du trésor ottoman ; cette dernière considération n'est toutefois pas bien importante, puisque les finances turques sont régies par une commission de représentants des puissances européennes. Il faut ajouter enfin que ces bureaux étrangers ont disparu en Grèce, en Serbie, en Roumanie depuis que ces Etats sont indépendants de la domination ottomane.

Si en droit ce maintien des bureaux étrangers en Turquie est à peu près injustifiable, en fait il s'explique bien facilement. Il y a d'abord cette considération que la Turquie est dépourvue de tout service organisé et susceptible d'inspirer confiance ; les provinces devenues autonomes ont organisé des services sûrs, aussitôt l'institution a disparu. Comme on l'a dit, le grand point, c'est d'inspirer confiance (1).

Il faut ajouter que la Turquie est en droit international dans une situation particulière ; elle n'existe en tant qu'Etat que parce que son intégrité est garantie par les autres puissances. Or cette garantie d'intégrité est bien un peu platonique, et il y a longtemps qu'on a dit que l'empire ottoman ne subsistait que parce que les puissances européennes ne pouvaient pas s'entendre sur les moyens de se le partager. En fait, on peut dire que l'empire ottoman est à la discrétion des puissances ; M. Calvo dit sous leur tutelle. Cela explique et justifie d'une certaine manière le maintien des bureaux étrangers (2).

(1) Kebedgy, *loc. cit.*

(2) Engelhardt, *Le droit d'intervention et la Turquie*, R. D. I., 1880,

Il y a un autre Etat où se présente une anomalie du même genre, c'est la principauté de Monaco. En vertu des articles 15 et 16 du traité du 9 mars 1865, les agents postaux de la principauté sont nommés par le gouvernement français et agréés par le prince. Ils doivent se conformer aux instructions du gouvernement local pour le service intérieur et à celles du gouvernement français pour tout le reste, pour le service international par conséquent.

Ceci est assez curieux, surtout si l'on adopte la théorie qui semble assez exacte, d'après laquelle la principauté de Monaco est un Etat pleinement souverain (1). Quant à la justification de cette anomalie, elle est facile à donner. Il est tout naturel, en effet, de ne pas compliquer outre mesure le service international, surtout pour des Etats de si faible importance. On peut même peut-être ajouter que la situation est analogue à celle résultant d'un traité d'union douanière. Cette particularité est d'ailleurs sans grande portée pratique ; elle est seulement curieuse à signaler (2).

CHAPITRE II

Des règles particulières à la correspondance postale par voie maritime.

La correspondance postale par voie maritime présente des particularités qui tiennent à sa nature même.

Dans la correspondance postale territoriale, ce sont les

p. 363 et s. L'auteur insiste sur l'idée que la Turquie a un régime très particulier.

(1) Lecomte-Moncharville, *Monaco au point de vue international*, p. 182, 188.

(2) Sur Monaco et le régime postal : Durand-Auzias, *La principauté de Monaco* (*Revue des sciences politiques*, 1894, t. II, p. 99).

administrations d'Etat qui se chargent du transport, elles jouissent des mêmes droits que l'Etat dont elles sont partie intégrante. Dans la correspondance postale maritime, au contraire, on a souvent recours à des services tiers, à des administrations privées. Sans doute on concevrait à la grande rigueur que les navires de guerre de chaque Etat fissent le service de la correspondance, mais ceci n'irait pas sans de multiples inconvénients. Le navire de guerre a une mission particulière de protection et de défense des côtes, de surveillance à l'égard des intérêts à l'étranger. Ce serait le détourner de sa mission, ou du moins l'empêcher de la bien remplir, que de lui confier le transport des correspondances. Il faut ajouter d'ailleurs que tous les pays n'ont pas de marine de guerre. On a donc dû recourir à d'autres bâtiments. Chaque Etat aurait pu créer des bâtiments exclusivement chargés des transports postaux, mais c'eût été une lourde charge qui eût nécessité la perception de taxes très élevées. On a alors à peu près partout fait appel à des entreprises privées. En général ces entreprises sont subventionnées par l'Etat dont leurs bâtiments ont la nationalité. Il faut bien expliquer ce qu'est cette subvention. Ce n'est pas une rémunération correspondant au poids des correspondances transportées, cela, c'est la rémunération d'un service rendu. La subvention est autre chose, c'est un secours qui vient s'ajouter à cette rémunération. Elle implique, comme on l'a fort bien dit, l'idée d'un service public qui devrait être rempli par l'administration des postes et dans l'exercice duquel l'Etat s'est substitué un représentant attitré (1). C'est précisément ce caractère de service subventionné qui explique

(1) Guilibert, *De l'insaisissabilité dans les rapports internationaux des navires affectés au service postal*, J. I. P., 1885, p. 524.

en partie les droits et les privilèges particuliers donnés dans certains cas aux navires postaux.

Il y a une autre remarque à faire. Dans le service postal continental, la correspondance se trouve toujours sur un territoire relevant d'un Etat quelconque, puis chaque administration ne quitte pas son territoire. Il n'en est plus de même dans le service maritime. Ici la correspondance aura à traverser la haute mer, c'est-à-dire un territoire maritime qui, d'après les principes du droit des gens, n'est soumis à la souveraineté d'aucune puissance. Les navires postaux vont avoir en outre à pénétrer dans les ports étrangers, dans la mer territoriale d'autres Etats que celui dont ils portent le pavillon ; à quelle autorité vont-ils se trouver soumis ? Il va y avoir ici conflit entre les deux souverainetés en présence : celle de l'Etat dont le port relève, celle de l'Etat national du navire.

Voilà les deux grandes particularités que présente le service postal maritime. Il va s'ensuivre que ce service doit être régi par des règles particulières. Ce sont ces règles que nous allons étudier ; pour cela nous nous occuperons successivement de la situation juridique des navires et de celle de la correspondance transportée.

I

Quelle est la nature juridique des bâtiments chargés du transport des correspondances postales ? On distingue en effet deux grandes catégories de navires : les navires de guerre et les navires de commerce. Les navires de guerre sont la propriété de l'Etat lui-même, ils sont armés par lui pour sa défense, leurs hommes d'équipage, leurs officiers sont des fonctionnaires de l'Etat. Ce qui constitue surtout

le bâtiment de guerre, c'est, d'après Calvo (1), le fait de la possession par l'Etat et du commandement par des officiers appartenant à l'armée de mer. On doit ajouter que par leur nature même ils sont appelés à accomplir exclusivement un service public. Les navires de commerce, au contraire, ne sont pas en la possession de l'Etat, ils appartiennent à des particuliers et sont dirigés par des particuliers. Ils ont cependant forcément comme les premiers une nationalité qui se détermine suivant un certain nombre de circonstances. Ces navires-là ne remplissent pas de service public, ils sont une institution d'intérêt privé.

Cette distinction précisée, dans quelle catégorie allons-nous ranger les navires postaux ? Nous écartons, bien entendu, le cas où le transport des correspondances est effectué par des navires de guerre, nous nous plaçons dans l'hypothèse ordinaire du navire privé transportant des lettres et dépêches. Ce n'est certainement pas un navire de guerre, car : 1^o il n'est pas en possession de l'Etat, et 2^o il n'est pas commandé par un officier de la marine de guerre. Ce n'est pas non plus un navire de commerce ordinaire, car il est chargé du transport des correspondances, ce qui revient à dire qu'il remplit un service public. Pour le reste, il est, comme tout navire de commerce, propriété privée et est dirigé par des particuliers. Il peut même, et il en est toujours ainsi, s'occuper d'autre chose que du transport des correspondances. Il peut transporter

(1) Calvo, *op. cit.*, § 386, 387. D'après l'Institut de droit international, est considéré comme navire de guerre tout bâtiment sous le commandement d'un officier de service actif de la marine de l'Etat, autorisé à porter le pavillon et la flamme de la marine militaire. (Projet de règlement sur le régime légal des navires et de leurs équipages dans les ports étrangers, *Annuaire de l'Institut*, t. xvi, p. 231).

des voyageurs, comme les grands paquebots-poste français le font ; il peut transporter des marchandises et faire le commerce. En somme, il est navire de commerce chargé d'un service public, cela suffit, comme on l'a fait remarquer dans une des sessions de l'Institut de droit international, à le placer dans une situation mixte.

Cela va être encore plus sensible lorsque le navire ou la compagnie de navires chargés de ce service public reçoivent à raison de cela un secours de la part de l'Etat dont ils ont la nationalité. Ce secours, que l'on appelle « subvention », est accordé à peu près partout. Il a pour conséquence de lier les compagnies à un Etat, et ce lien est assez fort pour entraver leur liberté. Ceci a été rendu très sensible dans les discussions des congrès de Lisbonne et de Vienne. Les navires postaux, disait un projet au congrès de Lisbonne, sont placés sous l'autorité exclusive du pays dont ils portent le pavillon. Il y eut des protestations de la part des délégués américains qui revendiquèrent hautement pour chaque office le droit de faire des arrangements pour les transports maritimes, avec des compagnies relevant d'autres Etats, au point de vue de la nationalité. La question intéressait surtout les petits Etats de l'Amérique centrale et méridionale qui, pour le transport de leurs correspondances avec la France, employaient les compagnies de paquebots subventionnés par le gouvernement français. La discussion fut très vive et très passionnée ; les délégués français n'accordèrent rien et déclarèrent que tout navire subventionné qui transporterait des correspondances, en vertu d'accords avec un Etat étranger, sans que ces correspondances donnassent lieu au paiement du transit maritime au profit de l'office français, serait privé de la prime. Il y a donc de la part de

l'office français une tendance très marquée à rattacher étroitement à lui les navires postaux subventionnés et à restreindre leur liberté d'action (1).

Les navires postaux sont donc bien dans une situation intermédiaire. Faut-il les assimiler, au point de vue des règles à eux applicables, plutôt aux navires de guerre qu'aux navires de commerce ou inversement ? L'opinion générale se refuse à l'assimilation aux navires de guerre. Les navires postaux n'ont dès lors que les droits des navires de commerce, sauf conventions contraires (2). Cela a de l'importance aux points de vue suivants : 1° En ce qui concerne les droits de douane, les navires postaux sont comme les navires de commerce soumis aux droits établis par les traités quand il y en a, aux droits ordinaires quand il n'y a pas de traités ; les navires de guerre au contraire en sont complètement exempts ; 2° les navires postaux sont comme tous les navires de commerce des propriétés privées, il s'ensuit que, s'ils sont inviolables et exempts de la juridiction du pays dans les eaux duquel ils se trouvent, ce n'est pas d'une manière absolue. Ils sont saisissables et ne peuvent servir de lieu d'asile ; les agents de l'Etat dans les eaux duquel ils se trouvent peu-

(1) *Congrès de Lisbonne*, 1885, t. II, p. 112, 129, 372 ; *Congrès de Vienne*, 1891, p. 693.

(2) En ce sens : Bonfils, *op. cit.*, p. 330 ; Calvo, *op. cit.*, § 478 ; Perels, *Manuel de droit maritime international*, p. 131 et s. ; Pietri, *op. cit.*, p. 372 ; Pezeril, *Les navires de commerce français dans les eaux étrangères*, p. 301 ; Ternier, *De la condition juridique des navires dans les rapports internationaux*, p. 217. L'art. 25 du projet de l'Institut de droit international dit que les navires exclusivement affectés au service postal ne pourront revendiquer que les privilèges qui leur sont reconnus par les conventions et les usages. On peut conclure du mot « exclusivement » que les autres navires de poste n'auraient droit à aucun privilège (*Annuaire de l'Institut*, t. XVI, p. 231).

vent y pénétrer pour accomplir certains actes ; quant à la compétence à leur égard de la juridiction locale, on distingue généralement entre les délits et crimes troublant l'ordre public du pays qui, eux, sont du ressort de cette juridiction, et les autres qui lui échappent (1). Les navires de guerre, au contraire, sont soumis exclusivement à la puissance dont ils portent le pavillon, ils font en effet partie de sa force publique et peuvent être considérés comme représentant sa souveraineté. Il s'ensuit qu'ils sont inviolables et soustraits à l'action de toute autre juridiction que celle de leur pays national. Ils ne peuvent faire l'objet d'une saisie, les agents d'un pays étranger ne peuvent y pénétrer pour accomplir les actes de leur ministère. Ils ont la qualité de lieu d'asile, les actes commis à leur bord ne sont point de la compétence des tribunaux locaux des pays étrangers (2).

II

Nous venons d'exposer la règle à adopter en l'absence de toute convention. Il faut maintenant ajouter qu'il existe un certain nombre de traités dérogeant plus ou moins au droit commun.

L'assimilation complète des navires postaux avec les navires de guerre se rencontre dans les premières conventions avec l'Angleterre. La convention du 17 mai 1802 parle déjà des paquebots-poste, mais ce sont des navires d'Etat. La convention suivante du 14 juin 1833 précise ; il s'agit de paquebots qui appartiennent à des particuliers. L'article 5 dispose : « Les paquebots seront considérés et

(1) Bonfils, *Manuel* cité, p. 328.

(2) Bonfils, *Manuel* cité, p. 325.

regus dans les ports des deux pays comme vaisseaux de guerre. » Il ajoute, ce qui est bien inutile, étant admis le principe d'assimilation : « Ils ne pourront être détournés de leur destination spéciale, ni être sujets à saisie-arrêt, embargo ou arrêt du prince (1). » Cette assimilation se retrouve dans les traités suivants passés avec l'Angleterre, dans la convention du 3 avril 1843, art. 7 (2), avec précision des privilèges accordés ; dans celle du 24 septembre 1856, art. 5 (3), où il est spécifié que ce privilège s'étend aux paquebots-poste propriété de l'Etat ou subventionnés par lui. Dans nos rapports avec l'Angleterre, la situation des paquebots est maintenant régie par la convention du 30 août 1890 (4), qui ne contient plus d'assimilation formellement exprimée. On peut citer encore le traité franco-portugais du 19 juin 1844, art. 7 (5) ; la convention entre la France et le Saint-Siège du 9 août 1838, art. 5 (6) ; les conventions entre la France et le royaume de Naples du 9 mai 1842, art. 1, et du 23 décembre 1852, art. 5 (7) ; un traité du 15/27 avril 1843 entre la Grèce et la société privilégiée du Lloyd autrichien, art. 5. D'une façon générale, on doit dire que cette assimilation générale ne se rencontre plus dans les traités récents actuellement en vigueur. Les diverses immunités sont précisées ; nous allons les reprendre successivement.

L'exemption des taxes et droits est stipulée à peu près dans toutes les conventions, soit postales, soit générales

(1) De Clercq, t. iv, p. 248.

(2) De Clercq, t. v, p. 17.

(3) De Clercq, t. vii, p. 152.

(4) A. D., 1891, t. ii, p. 5.

(5) De Clercq, t. v, p. 181.

(6) De Clercq, t. iv, p. 424.

(7) De Clercq, t. iv, p. 620, et t. vi, p. 262.

sur la navigation (1). Par contre les navires faisant le service de la poste entre la France et l'Angleterre sont soumis aux droits de douane (2).

Il en est à peu près de même de l'insaisissabilité qui est de règle. La formule « les navires de poste ne pourront être détournés de leur destination, ni être sujets à saisie-arrêt, embargo ou arrêt du prince » se retrouve dans la plupart des conventions (3). Tous ces traités assimilent d'ailleurs aux paquebots appartenant à l'Etat ceux appartenant à des compagnies subventionnées. Pour qu'un navire de poste jouisse de l'insaisissabilité, il doit, d'après la plupart des traités, remplir les deux conditions d'être affecté au service postal et d'appartenir à une compagnie subventionnée (4).

Nous savons que la subvention est un secours supplémentaire qui vient s'ajouter à la rémunération payée pour le service rendu par le transport des correspondances (5). Dans toutes les conventions où il est uniquement parlé de

(1) Traité de commerce et de navigation franco-mexicain du 27 novembre 1886, art. 17 (*A. D.*, 1888, II, p. 257) ; Traité austro-serbe de commerce et de navigation du 22 février 1882, art. 8 (*A. D.*, 1882-83, III, p. 323).

(2) Traité du 30 août 1890, art. 7.

(3) Traité franco-anglais du 30 août 1890, art. 3 ; Traité franco-mexicain du 27 novembre 1886, art. 25 ; Accord franco-italien du 18/20 novembre 1875, art. 14. (Guillibert, *op. cit.*, p. 519).

(4) Voici par exemple l'art. 5 de la convention franco-anglaise de 1890 : « Lorsque les paquebots employés par l'administration des postes de France et par l'administration des postes britanniques seront des bâtiments nationaux ou propriété de l'Etat, ou des bâtiments appartenant à des compagnies subventionnées pour l'exécution de ce service postal, ces paquebots ne pourront être détournés de leur destination, ni être sujets à saisie-arrêt, embargo ou arrêt du prince. »

(5) En ce sens : Guillibert, *loc. cit.* ; et l'avis du conseil du contentieux diplomatique du royaume d'Italie, dans l'affaire de l'*Aunis* (*A. D.*, 1864, I, p. 395).

navires de poste appartenant à l'Etat ou subventionnés par lui, on doit dire que le privilège d'insaisissabilité ne s'étend pas aux bâtiments de commerce faisant le service des correspondances, mais sans subvention. Cette insaisissabilité est en effet une atteinte aux droits des particuliers et elle doit être restreinte aux cas établis par les textes (1).

Il faut ajouter d'ailleurs que, sauf disposition contraire, le caractère de navire de poste reste attaché au navire remplissant ces conditions durant tout son voyage, c'est-à-dire depuis son départ jusqu'à son retour à son port d'attache. En particulier ce caractère subsiste même si, à un moment quelconque, le navire de poste se trouve ne plus contenir aucun objet de correspondance. Si on admettait la solution contraire, on aboutirait à des difficultés considérables. D'ailleurs, aux termes du règlement de la convention d'union postale, ces navires doivent contenir une boîte pour recevoir les lettres, c'est dire que leur caractère persiste tout le voyage. Il en est encore ainsi même si le navire de poste fait le commerce. La clause qui l'exempte de saisie est en effet générale, elle ne comprend pas la restriction établie dans le projet de règlement de l'Institut de droit international, article 25, qui parle de navires exclusivement affectés au service postal. Une pareille réserve rendrait le privilège d'insaisissabilité à peu près illusoire.

La question s'est déjà présentée en 1880 en Angleterre à propos du paquebot belge *le Parlement belge*. Celui-ci avait abordé un remorqueur anglais. Les propriétaires de ce remorqueur s'adressèrent à la cour de l'amirauté pour obtenir un jugement leur permettant de saisir le navire

(1) Guillibert, *loc. cit.*, p. 515.

abordeur. L'attorney général s'appuyait pour rejeter la demande sur une convention de 1876 contenant l'assimilation des paquebots-poste avec les navires de guerre. Ses conclusions furent repoussées pour deux raisons, une d'ordre constitutionnel (1) et l'autre qui consistait précisément à dire que le *Parlement belge* n'était pas un navire postal, parce qu'il transportait aussi des passagers et des marchandises. La décision fut annulée par arrêt du 26 février 1880 (2).

En 1885, un paquebot-poste italien, *Solunto*, fut saisi dans le port de Marseille ; il appartenait à une compagnie subventionnée. Le tribunal de première instance valida la saisie, le gouvernement italien invoqua la convention franco-italienne de 1875, et la cour d'Aix réforma le premier jugement (3).

En règle générale, les conventions et les traités ne contiennent pas de clause assimilant les navires de poste aux navires de guerre en ce qui concerne le droit d'asile. Si l'assimilation pure et simple était stipulée dans le traité, il faudrait leur reconnaître ce droit. Le cas s'est présenté. En 1863 un paquebot français des messageries impériales, *l'Aunis* (4), avait embarqué, à Civita-Vecchia, cinq bandits italiens recherchés par les autorités. Ce paquebot ayant relâché à Gênes, le préfet donna l'ordre d'arrêter les bandits. Un commissaire de police, le commissaire du port et cinq carabiniers pénétrèrent dans le navire et procédèrent

(1) La convention, disait-on, ne peut pas priver les sujets anglais d'un droit. Il faudrait pour cela un acte législatif.

(2) *R. D. I.*, t. XII (1880), p. 235.

(3) Guilibert, *loc. cit.*, p. 515.

(4) Sur l'affaire de *l'Aunis*: Hautefeuille, *Questions de droit maritime international*, p. 303 ; et *A. D.*, 1864, t. 1, p. 401 et s.

à l'arrestation, le tout avec l'assentiment du consul. Or la convention franco-italienne du 4 septembre 1860, alors en vigueur, établissait l'assimilation des navires de poste aux navires de guerre. Il y avait là double violation : violation du droit d'asile (1) et violation en ce sens que les autorités locales exerçaient leurs fonctions sur ce navire malgré l'interdiction formelle de l'article 7 de la convention (2). Il y eut des réclamations du gouvernement français qui désavoua son consul. Le ministre italien lui-même reconnut que les arrestations étaient illégales, son gouvernement fit reconduire les cinq bandits à Marseille ; là, ils furent immédiatement arrêtés et remis au gouvernement italien sur une demande d'extradition régulière (3).

Quant à l'exemption de l'action de la juridiction locale, en ce qui concerne la recherche ou la poursuite des crimes ou délits, elle est stipulée dans fort peu de conventions. On doit donc dire que partout où elle n'est pas stipulée soit d'une façon directe, soit d'une façon indirecte par l'assimilation des navires de poste aux navires de guerre, il faut appliquer sur ce point les règles applicables aux navires de commerce. La convention franco-anglaise du 30 août

(1) Ceci fut contesté. On dit que le droit d'asile a des limites. (*A. D.*, 1864, t. 1, p. 401).

(2) Art. 7 : « Toutefois les passagers admis sur ces paquebots, qui ne jugeraient pas à propos de descendre à terre pendant la relâche dans l'un des susdits ports, ne pourront, sous aucun prétexte, être enlevés à bord ni assujettis à aucune perquisition, ni soumis à la formalité du visa de leurs passeports. »

(3) *A. D.*, 64, t. 1, p. 385. On s'occupa à cette occasion d'un autre fait du même genre. En 1844, la Cour de cassation de France avait considéré comme régulière l'arrestation d'un bandit corse faite dans le port d'Ajaccio avec l'assistance du consul sarde, à bord du paquebot sarde *Gulnari*. Mais à cette époque il n'y avait pas de convention postale. (*Dalloz*, 1845, 1, p. 353).

1890, article 5, a réglé la situation : « Les passagers admis sur ces paquebots, qui ne jugeraient pas à propos de descendre à terre, pendant la relâche dans un port de l'un et l'autre États, ne pourront, sous aucun prétexte, être enlevés du bord. Néanmoins, les autorités locales pourront réclamer l'expulsion du bord des individus recherchés en vertu d'un mandat régulier pour crimes ou délits et qui se seraient réfugiés ou embarqués sur des paquebots-poste ; et en cas de nécessité des recherches pourront être faites à bord de ces paquebots par les autorités compétentes. Les individus dont il s'agit seront remis entre leurs mains. » Cela ne pourra être fait qu'après avis donné, une heure avant l'opération, aux consuls ou vice-consuls, et sous la condition de ne pas retarder de plus d'une heure le départ des paquebots. Cela ne s'applique qu'aux bâtiments de l'État ou des compagnies subventionnées. Bien entendu l'insaisissabilité n'entraîne pas exemption de responsabilité, cela est spécifié dans le traité franco-anglais de 1890 et dans un certain nombre d'autres (1).

Voici quelques-unes des dérogations établies par les diverses conventions, nous ne les avons pas citées toutes, mais les principales. La règle n'en subsiste pas moins. En l'absence de toute convention contraire, les navires postaux doivent être traités comme navires de commerce. Inutile d'ajouter que cela s'applique aussi bien en haute mer que dans la mer territoriale d'un État.

III

La situation juridique de la correspondance transportée par voie maritime ne diffère pas de celle de la correspon-

(1) Traité de commerce et de navigation franco-espagnol du 5 février 1882, art. xxviii. (A. D., 1882-83, t. I, p. 124).

dance transportée par voie de terre. En pleine mer, en effet, et sur le vaisseau postal, c'est la souveraineté de l'État national du navire qui s'exerce seule. Dès lors, il faut dire que l'État national a exactement les mêmes droits sur cette correspondance que sur celle qui se trouve sur son territoire. Ceci est hors de doute, si la correspondance est transportée par un navire de l'État ou par un navire appartenant à une compagnie subventionnée par lui. Dans l'un et l'autre cas, en effet, il s'agit d'un service public rempli par cet État.

Reste l'hypothèse où les navires qui se chargent du transport postal appartiennent à une administration étrangère à l'union ou même sont des navires privés, mais avec lesquels on a conclu un contrat de transport pur et simple, sans qu'il y ait réellement subvention. Dans ce cas, ce seraient bien évidemment les dispositions du contrat qui régleraient la situation. On peut seulement dire que l'État contractant manquerait gravement à ses devoirs s'il ne stipulait pas les conditions, telles que l'inviolabilité de la correspondance, généralement admises. L'article 4, § 4, de la convention d'union postale vise ces hypothèses lorsqu'il parle des transports au moyen de services dépendant d'administrations étrangères à l'union, et de transports dans l'union au moyen de services extraordinaires spécialement créés ou entretenus par une administration, soit dans l'intérêt, soit sur la demande d'une ou plusieurs autres administrations. Dans ce cas les prix de transit spécifiés aux articles 1, 2, 3, ne s'appliquent pas, mais par *a contrario* on doit dire que les autres dispositions de la convention s'appliquent dans la mesure du possible. Il doit en être ainsi pour les dispositions qui régissent la situation de la correspondance transportée.

La situation est absolument la même quand le navire de poste se trouve dans la mer territoriale d'un autre État que celui dont il porte le pavillon. Il est universellement admis, en effet, que, dans ce cas, c'est encore la législation du pavillon national qui règle ce qui se passe à l'intérieur du bâtiment (1). L'État souverain de la mer territoriale n'a donc aucun droit sur la correspondance qui se trouve à bord d'un navire de poste étranger.

CHAPITRE III

Des règles particulières à la correspondance télégraphique par voie maritime. (Les câbles sous-marins).

La correspondance télégraphique par voie maritime se fait au moyen de câbles sous-marins. Il va y avoir lieu ici encore de poser des règles spéciales, plus même que pour la correspondance par paquebots-poste. Ici, en effet, on retrouve aussi les compagnies propriétaires de câbles. Ces compagnies sont souvent subventionnées par certains Etats, mais elles ont une tendance très marquée à agir comme des offices indépendants. Les conventions télégraphiques ont par contre essayé de les mettre autant que possible dans la dépendance de l'Etat qui leur accorde des concessions. Il y a autre chose. Le paquebot-poste n'occupe pas perpétuellement le même point de la mer, les câbles au contraire nécessitent une installation permanente coûtant fort cher ; il a fallu les mettre à l'abri des accidents fâcheux qui pourraient leur arriver. De là des règles particulières. Nous allons étudier successivement

(1) Sauf au cas de crime ou de délit.

les câbles, leur nature, leurs privilèges, puis nous verrons s'il doit y avoir des règles particulières pour la correspondance télégraphique sous-marine.

I

Les câbles sous-marins sont des fils télégraphiques établis d'une manière spéciale, et qui sont destinés à faire communiquer deux pays séparés par une étendue maritime. Ces câbles sont pour cela immergés au fond de la mer avec des précautions spéciales et dans des conditions de construction qui les mettent à l'abri de ruptures trop fréquentes.

Depuis 1840 (1), il y eut tant en France qu'en Angleterre et aux Etats-Unis des projets d'établissement de câbles ; il y eut même en 1847 une concession accordée par le gouvernement français à M. Jacob Brett, autorisé par là à construire un câble sous-marin entre les côtes de France et d'Angleterre. Le câble ne fut pas établi. Le premier câble posé le fut cependant entre la France et l'Angleterre, le 25 septembre 1851, par la compagnie du télégraphe sous-marin de la Manche ; les points d'atterrissage étaient Douvres et Calais.

Ce succès encouragea des essais analogues. En France, on s'attacha surtout à mettre en communication le territoire continental avec l'Algérie par la Corse et la Sardaigne. Là encore les premières tentatives échouèrent, la concession accordée en 1853 à M. John Walkins Brett dut être retirée en 1861, après plusieurs prolongations de délai. Des tentatives de communication par les côtes d'Espagne, puis par celles de Sicile, n'eurent pas plus de suc-

(1) Pour cet historique : E. Esbæcher, au mot *Câble électrique*, *Grande encyclopédie*, t. VIII.

cès ; les câbles se rompaient au bout de peu de temps. Ce ne fut qu'en 1870 qu'une compagnie privée réussit à établir un câble de Marseille à Bône. Il y en a aujourd'hui cinq entre la France et l'Algérie.

A cette même époque, entre 1854 et 1856, M. Cyrus Field constitua à Londres la première compagnie de câbles transatlantiques sous-marins ; il entreprit de faire communiquer Valentia, en Irlande, avec Terre-Neuve. Le câble put arriver à fonctionner après beaucoup de difficultés le 12 août 1858 ; il fut interrompu complètement un mois après (1). Les opérations furent reprises en 1865 par la même compagnie ; la communication se trouva établie le 27 juillet 1866. Il avait fallu laisser en chemin un câble qui s'était rompu, l'extrémité en fut repêchée, jointe à une nouvelle section de câbles, si bien que le 8 septembre 1866 il y avait deux câbles entre l'Europe et l'Amérique. En 1869, un troisième câble transatlantique fut établi, réunissant la France aux Antilles avec ses points d'atterrissage à Brest et à Saint-Pierre et Miquelon. Des trois, ce dernier subsiste seul aujourd'hui ; les deux autres furent rompus en 1873 et 1877. On en a établi d'autres, actuellement il y a dix câbles transatlantiques. Le réseau télégraphique sous-marin actuel met en communication à peu près tous les pays du monde. Il n'y a dans ce réseau qu'une lacune, c'est la traversée de l'Océan Pacifique, encore cette lacune sera-t-elle prochainement comblée par l'établissement de câbles reliant les colonies anglaises d'Australie aux autres lignes (2).

(1) Le gouvernement anglais avait pu l'utiliser pour arrêter l'embarquement de troupes canadiennes, qui lui aurait coûté un million de francs.

(2) L. S., *Les câbles sous-marins anglais* (*Annales des sciences politiques*, janvier 1900, p. 36. et s.).

Tout ce réseau a été en grande partie établi par des compagnies privées et leur appartient. Seules les lignes qui réunissent des parties très rapprochées de territoire sont exploitées directement par les Etats. C'est ainsi que les lignes réunissant l'Angleterre et l'Irlande dépendent de l'office anglais, celles réunissant la France à la Corse et à l'Algérie, de l'administration française des postes et télégraphes. Mais, si on passe aux grandes lignes, on constate qu'elles sont la propriété de compagnies.

En présence de cela on peut se demander quelle est la situation juridique internationale de ces compagnies. C'est une situation très difficile à définir. Les compagnies privées ont toujours prétendu à l'autonomie, mais les Etats ont toujours par contre manifesté une tendance à les placer sous leur autorité ou sous leur influence. C'est en ce dernier sens en somme qu'il faut interpréter les paragraphes 1 et 2 de l'article LXXXVI du règlement révisé à Budapesth : « 1° Les exploitations télégraphiques privées qui fonctionnent dans la limite d'un ou plusieurs Etats contractants, avec participation au service international, sont considérées, au point de vue de ce service, comme faisant partie intégrante du réseau télégraphique de ces Etats ; 2° Les autres exploitations télégraphiques privées sont admises aux avantages stipulés par la convention et par le présent règlement, moyennant accession à toutes leurs clauses obligatoires, et sur la notification de l'Etat qui a concédé ou autorisé l'exploitation. »

Cette tendance à avoir la haute main sur les compagnies de câbles est manifeste de la part de l'Angleterre. Les compagnies dont les réseaux relient les diverses possessions anglaises à la métropole reçoivent des subventions ou subsides, elles sont liées par suite au gouvernement

par un cahier des charges. Aux termes de l'article 10 de ce cahier: « Auprès du conseil d'administration de chacune des compagnies, il doit y avoir un représentant de la trésorerie chargé de contrôler l'exploitation, on doit lui communiquer tous les renseignements. » Les conditions de fonctionnement sont même précisées: « Priorité doit être accordée aux dépêches du gouvernement impérial et royal, si elles le demandent (art. 6). En cas de guerre ce serait le gouvernement anglais qui occuperait toutes les stations (art. 9) (1) ».

Les autres Etats ont manifesté des dispositions analogues: c'est ainsi qu'en 1892 un projet de convention entre le gouvernement français et une société française qui devait se charger d'établir un câble de Brest à Haïti, par les Açores, disposait que cette compagnie ne pourrait fusionner avec les compagnies étrangères sans autorisation du gouvernement français (2).

Cette tendance des États n'a rien en somme que de très naturel et de très admissible. Seulement, en fait, il y a à tenir compte d'un autre élément, de la situation spéciale des compagnies anglaises. Ce sont en effet des compagnies anglaises qui sont à peu près seules propriétaires des câbles existants; les autres Etats empruntent pour leurs correspondances les réseaux de câbles anglais. Il en est ainsi de la France pour ses communications avec ses colonies (3). Comme ces compagnies sont très dépendantes de

(1) Ces dispositions sont rapportées dans un article de M. Haussmann, *La question des câbles* (*Revue de Paris*, 15 mars 1900, p. 251 et s.).

(2) Haussmann, *loc. cit.*, p. 252.

(3) C'est le cas des dépêches de la France pour Madagascar qui sont câblées par câble anglais jusqu'à Mozambique (*Revue diplomatique et coloniale*, 9 décembre 1899).

leur gouvernement, il en résulte qu'en dernière analyse l'ensemble du réseau télégraphique sous-marin est un réseau international sous l'autorité exclusive ou à peu près exclusive du gouvernement anglais.

Cette situation a beaucoup ému. On l'a trouvée très anormale, non seulement en France où surtout depuis le commencement de 1900 une véritable campagne de presse s'est organisée contre ce monopole de fait, mais aussi dans les autres pays. C'est ainsi que le gouvernement des États-Unis a commencé des études pour la pose d'un câble transpacifique le reliant aux Philippines, ce câble étant un câble d'État, placé sous son seul contrôle. De même l'office télégraphique de l'empire allemand a établi une ligne d'Emden à Vigo, avec l'intention de la prolonger jusqu'à New-York. Enfin, le gouvernement français a, au début de l'année, déposé un projet tendant à établir un commencement de réseau de câbles sous-marins.

Il y a dans ce mouvement, à l'étudier froidement, quelque chose d'un peu contradictoire. La convention de 1865 et les suivantes se sont faites en effet pour réunir les diverses exploitations télégraphiques et pour simplifier les relations. Elles ont eu pour but de régler les rapports de chaque Etat avec ceux dont il devait emprunter les lignes. Autrement, il y aurait eu des Etats qui n'auraient pu communiquer télégraphiquement avec le dehors. Or la campagne menée en France et un peu partout en Europe a manifestement pour but de pousser chaque Etat à avoir son réseau à lui, au moins pour réunir ses possessions continentales à ses possessions coloniales. Cela en somme revient à dire que pour ces relations on veut éviter autant que possible d'avoir recours à des services de transit;

ceux-ci n'auraient plus de raison d'être que pour faire communiquer deux pays étrangers.

Ceci se comprend bien évidemment. Il est à souhaiter qu'un Etat soit le seul maître de ses lignes et c'est en somme ce que veut l'Angleterre. Seulement il y a une considération à faire intervenir. C'est une considération d'ordre économique. A supposer que chaque Etat établisse des câbles le reliant à ses possessions d'outre-mer, on rencontrera des lignes faisant double emploi avec d'autres déjà existantes. Ce serait le cas notamment pour un câble réunissant la France à Madagascar. De là il devrait résulter presque nécessairement, à l'égard des offices ayant besoin de ces lignes pour le service en transit, des concurrences dans la tarification, ce qui serait manifestement contraire à l'esprit de la convention (1).

D'ailleurs, à supposer qu'il n'y ait pas concurrence, les taxes étant établies sur une base uniforme comme le veut l'article 10 de la convention, ou bien les tarifs des deux lignes parallèles ou quasi-parallèles seront relevés pour permettre à la nouvelle ligne de faire ses frais, et ce sera le public qui en souffrira, ou bien ils ne le seront pas et la nouvelle ligne perdra, d'où une charge peut-être assez lourde pour les budgets de certains Etats.

Il y a donc là une question dont la solution n'est pas aussi simple qu'on pourrait le croire. Ceci ne veut pas dire que la situation actuelle soit bonne. Elle est au contraire très défavorable pour les Etats qui ont besoin de recourir aux câbles anglais. En pleine paix, on a vu le gouvernement britannique accaparer le câble de Tanger et laisser ignorer pendant trente-six heures à l'Europe la mort du

(1) Cf. Convention, art. 10; Règlement de Buda-Pesth, art. xvii.

sultan du Maroc. C'est bien pire quand un conflit éclate ou menace d'éclater entre l'Angleterre et une autre puissance. Il y a là une situation de fait qui est devenue intolérable pour beaucoup. La faute en est en grande partie aux procédés du gouvernement anglais, mais ce n'est donner ni une solution, ni une conclusion neuve que de proclamer que l'Angleterre fait passer en général son intérêt particulier avant le respect des principes du droit des gens.

Au surplus, il ne faut pas s'exagérer la situation, il y a bien des cas où l'Angleterre en prenant telle ou telle mesure tant critiquée ne viole en rien la convention. Il ne faut pas oublier qu'en vertu de celle-ci, en effet, chaque Etat a le droit de suspendre le service pour les causes qu'il juge convenables à charge de prévenir le bureau de Berne. Ce qui est contraire à la convention, c'est de suspendre le service sans prévenir, c'est de réglementer le service d'une manière qui soit en opposition avec les dispositions de la convention. A ce point de vue les dispositions imposées par le gouvernement britannique aux compagnies qu'il subventionne peuvent être critiquées. Mais il y a là seulement une violation de la convention analogue à toute violation de traité.

D'autre part, on ne peut exiger d'un gouvernement qu'il n'impose pas certaines conditions à une compagnie, lorsqu'il l'autorise à faire atterrir ses câbles sur son territoire. Du moment que ces conditions ne sont pas contraires aux dispositions de la convention, personne n'a rien à réclamer pour le reste. Cela, en somme, résulte de l'article LXXXVI du règlement de Buda-Pesth (1). On ne

(1) *Supra*, p. 325.

peut critiquer non plus le procédé qui consiste à rattacher plus étroitement encore au service géré par l'Etat le service des compagnies en accordant à celles-ci une subvention. Cette subvention n'est en effet que la rémunération d'un service public dont l'Etat se décharge.

Dès lors, on voit que, parmi les faits dont on se plaint si amèrement, les uns peuvent être parfaitement licites, les autres être des violations de la convention télégraphique. Pour ces derniers, la situation est simple, il n'y a qu'à donner dans la convention une sanction plus énergique aux engagements pris par chaque Etat.

Restent les autres faits qui ne sont en rien contraires à la convention. Ceux-là ne sont irritants que par suite du monopole de fait des compagnies anglaises. Il est évident d'abord que la première chose à faire pour chaque Etat, c'est d'établir des câbles à lui partout où il n'y en a pas et où le besoin s'en fait sentir, à condition d'éviter les doubles emplois. A cet égard la conduite du gouvernement français, si dans le passé elle n'a pas peut-être été fort habile, est à approuver. Le projet déposé au commencement de 1900 a pour but en effet de relier les colonies d'Afrique à la métropole, alors qu'elles ne l'étaient pas encore, et de réunir la Cochinchine à Hong-Kong et de là aux lignes sibériennes et russes de façon à doubler la communication (1).

Il y aurait encore autre chose à faire. Il faudrait préciser dans la prochaine conférence télégraphique les conditions que pourrait imposer chaque Etat aux compagnies qu'il subventionne ou qu'il autorise à faire atterrir leurs

(1) Ce projet a été déposé à la Chambre le 30 janvier 1900. (*Doc. parlementaires, Chambres, annexes*, p. 447). Le rapporteur de la commission le critique en certains points (*Questions diplomatiques et coloniales*, 15 novembre 1900, p. 626).

lignes sur son territoire, il n'y aurait pas là atteinte aux droits de souveraineté de chaque Etat, car chacun peut limiter sa liberté d'action dans les bornes qu'il lui convient (1).

Telle est, en somme, la situation ; elle est au fond très claire. En fait les câbles sous-marins sont tous dans une étroite dépendance de l'office anglais. Celui-ci en agit avec les lignes sous-marines comme avec les lignes terrestres. Il prend des mesures contraires à la convention ; il en prend d'autres parfaitement licites qui ne deviennent choquantes que par suite de ce fait qu'un réseau d'intérêt général relève à peu près exclusivement d'un seul Etat. Quels sont les remèdes à cet état de choses ? Renforcer les sanctions de la convention ; établir des câbles réunissant chaque Etat à ses colonies là où il n'y en a pas encore ou bien se réserver le moyen d'employer des lignes détournées ; enfin préciser les conditions pouvant être imposées par un gouvernement à une compagnie.

II

Quels que soient les inconvénients résultant du monopole de fait des compagnies anglaises, il n'en reste pas moins vrai que les câbles rendent un immense service en permettant les communications télégraphiques entre pays séparés par la mer. Outre cela ils représentent des capitaux considérables dont il est utile d'empêcher la des-

(1) Nous ne croyons pas qu'on puisse aller plus loin en précisant les cas où un Etat peut interrompre le service sur ses lignes. Chaque Etat est évidemment le seul juge de l'opportunité de cette mesure dans chaque cas déterminé. Aussi croyons-nous qu'il serait dangereux de modifier la rédaction très générale de l'article 8 de la convention de Saint-Petersbourg.

truction. Tout cela explique les mesures prises pour leur protection. Ces mesures sont récentes, mais la campagne en leur faveur date presque de l'époque des premiers câbles (1).

Il est curieux de remarquer que c'est dans une des premières conventions sur les câbles sous-marins qu'il est question pour la première fois de leur protection. Il était dit dans un traité du 16 mai 1864, art. 5, entre la France, le Brésil, la République d'Haïti et le Portugal : « Les sections de câbles sous-marins aboutissant à la terre ferme, ainsi que les lignes terrestres souterraines ou autres, destinées à relier les câbles aux stations télégraphiques, sont placées sous la protection des lois de chaque Etat, au même titre que les propriétés publiques et privées de cet Etat lui-même. » Chaque Etat devait punir les détériorations de ces lignes comme s'il s'agissait de détériorations de lignes lui appartenant. L'article 2 de la même convention proclamait la neutralité du câble en temps de guerre. Ces dispositions n'entrèrent jamais en application, car la concession accordée à M. Balestrini pour la pose du câble fut retirée en 1872.

En 1869, les Etats-Unis prirent l'initiative d'un nouvel accord. La protection accordée aux câbles se serait étendue aux câbles dans la haute mer par l'assimilation de leur destruction à un acte de piraterie. La convention devait rester en vigueur en temps de guerre (2). Ce projet n'aboutit pas à cause de la guerre franco-allemande.

(1) Sur la question de la protection des câbles : Renault, *De la protection internationale des câbles sous-marins* (R. D. I., 1880, p. 251) ; Renault, *La protection des câbles sous-marins et la conférence de Paris* (oct., nov. 1882 ; oct. 1883, R. D. I., 1883, p. 17, 619). Voir aussi *Journal télégraphique*, 1882, p. 198, 213, 217 ; J. I. P., 1883, p. 37.

(2) R. D. I., 1870, p. 323.

La question fut reprise, et par deux fois, à la conférence télégraphique de Rome en 1871. Dans une des premières séances, le délégué de la Norvège demanda la nomination d'une commission chargée de préparer un projet de convention sur la protection des câbles. Cette proposition fut repoussée par ce motif qu'elle excédait la compétence de la conférence (1). Plus tard, dans une des dernières séances, M. Cyrus Field, le promoteur de l'établissement des premiers câbles transatlantiques, vint demander que l'on émit un vœu en faveur de la neutralisation des câbles en temps de guerre et de leur protection spéciale en temps de paix. Ce vœu fut adopté ; tous les délégués ne prirent cependant pas part au vote, un certain nombre s'estimant incompétents, même pour émettre un vœu sur une question qui leur semblait être une question politique (2). Le vœu fut communiqué par le gouvernement italien aux autres puissances ; seul le gouvernement austro-hongrois discuta dans une note les idées émises par M. Field.

On s'occupa encore de la protection des câbles à la conférence de Bruxelles de 1874, sur la réglementation des usages de la guerre. Il fut demandé que la protection accordée par le projet de règlement aux télégraphes de terre fût étendue, non pas à tous les câbles sous-marins, la question étant trop difficile et ayant déjà été soulevée par d'autres gouvernements, mais aux simples câbles d'atterrissage (3). La proposition ne fut pas même mise en discussion.

Dans sa session de 1879, l'Institut de droit international s'occupa aussi de la question. La commission spéciale

(1) *Conférence de Rome, 1871*, p. 245, 248.

(2) *Conférence de Rome, 1871*, p. 518.

(3) Séance du 26 août 1874, *A. D.*, 1876-77, t. 1, p. 276.

nommée par l'Institut adopta les conclusions du célèbre rapport de M. Renault. La résolution votée repoussait l'assimilation de la destruction des câbles à la piraterie et en faisait un délit particulier. En ce qui concerne la destruction en temps de guerre, la résolution se bornait à dire qu'il serait désirable que l'on se bornât aux mesures strictement nécessaires pour empêcher l'usage du câble (1).

En 1880, l'association pour la réforme et la codification du droit des gens émit à son tour un vœu tendant à ce que « les puissances intéressées s'accordent pour déclarer que la destruction ou la détérioration en haute mer des câbles sous-marins constitue en temps de paix un acte de piraterie, et que chacune d'elles détermine la peine applicable à une atteinte de ce genre, d'une manière aussi uniforme que la chose est compatible avec les lois criminelles des différents Etats (2) ». En septembre 1881, le congrès des électriciens émettait le vœu que « les gouvernements des divers pays s'occupent de la nécessité d'établir des rapports internationaux concernant la propriété des câbles sous-marins ». Au mois d'octobre de la même année, la conférence réunie à La Haye pour régler la police de la pêche dans la mer du Nord émit à l'unanimité le vœu suivant : « En considération de la haute importance qui s'attache au maintien permanent des communications télégraphiques, la conférence exprime le très vif désir que les gouvernements prennent des mesures efficaces pour prévenir la détérioration des câbles sous-marins par les pêcheurs (3). »

Toujours dans cette année 1881, les compagnies anglai-

(1) *Annuaire de l'Institut de droit international*, t. III, p. 351 et s.

(2) *Journal télégraphique*, 1878-80, p. 770.

(3) Cité par M. Renault, *loc. cit.*, *R. D. I.*, 1883, p. 20.

ses de câbles sous-marins avaient adressé une pétition au secrétaire d'Etat au Foreign-Office et au Board of trade. Cette pétition portait sur deux points : la sécurité des câbles eux-mêmes, trop souvent détériorés par les ancres et dragues de pêche ; et en second lieu la sécurité pour les bâtiments poseurs ou réparateurs de câbles. « Les compagnies, ajoute la pétition, ne parlent pas de la neutralisation des câbles ; cela mettrait en jeu des considérations d'ordre si élevé que la solution en serait, selon toute probabilité, renvoyée à une date indéterminée (1). » Sur le premier point, le Board of trade répondit d'une manière assez vague ; sur le second, il fit des promesses.

Le gouvernement français fut, lui aussi, saisi de la question. Ce fut à l'occasion du congrès des électriciens. Le rédacteur en chef du journal *L'Electricité*, M. de Fonvielle, proposa de profiter de la réunion de ce congrès pour établir des mesures internationales de protection des câbles. Le ministre des affaires étrangères, M. de Choiseul, en référa au ministre des postes et répondit qu'un vœu étant émis, il prendrait l'initiative des démarches en vue d'un accord diplomatique ; le vœu fut émis (2) et des démarches entreprises dans le courant de février 1882 par M. de Freycinet, en vue de la formation d'une commission internationale chargée de résoudre par voie d'arrangements diplomatiques toutes les questions se rattachant à la télégraphie maritime (3).

La conférence se réunit à Paris le 16 octobre 1882, elle comprenait les délégués de trente-deux Etats (4) ; le bu-

(1) *Journal télégraphique*, 1882, p. 9.

(2) *Journal télégraphique*, 1883, p. 123, 202.

(3) *Journal télégraphique*, 1882, p. 60.

(4) Ce sont l'Allemagne, la République Argentine, l'Autriche-Hon-

reau international de Berne y était aussi représenté ; il y avait à la fois des agents diplomatiques et des délégués spéciaux. Les travaux durèrent jusqu'au 2 novembre, ils aboutirent à la rédaction d'un projet de convention que les délégués s'engagèrent à soumettre à l'examen de leurs gouvernements respectifs (1). La conférence se réunit de nouveau le 16 octobre 1883 pour reviser le projet en tenant compte des observations faites. Il résulta des travaux, qui durèrent jusqu'au 22 octobre, un projet de convention que les délégués s'engagèrent à recommander à l'adoption de leurs gouvernements respectifs (2). La conférence se réunit enfin, en mars 1884, pour la signature de la convention qui porte la date du 14 mars 1884. Les ratifications ont été échangées le 6 avril 1885.

En vertu de l'article 12, des lois devaient être promulguées par les Etats contractants, en exécution des principes posés. Cela nécessita deux nouvelles sessions de la conférence. La première eut lieu le 12 mai 1886 pour savoir si ces lois étaient bien conformes à la convention ; il fut constaté que beaucoup d'Etats n'avaient pas encore de lois sur la question. La deuxième eut lieu du 1^{er} au 7 juillet 1887, elle fixa l'entrée en vigueur de la convention au 1^{er} mai 1888. Cependant, à la date de signature du protocole de clôture, cinq Etats n'avaient pas encore pris de mesures : c'étaient la République Argentine, l'Autriche-

grie, la Belgique, le Brésil, la Chine, Costa-Rica, le Danemark, la République Dominicaine, l'Espagne, les Etats-Unis, les Etats-Unis de Colombie, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, le Guatemala, les Indes britanniques, l'Italie, le Japon, le Mexique, le Nicaragua, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la Roumanie, la Russie, Salvador, la Serbie, la Suède, la Suisse, la Turquie et l'Uruguay.

(1) Protocole du 2 novembre 1882.

(2) Protocole du 26 octobre 1883.

Hongrie, le Brésil, les Etats-Unis d'Amérique du Nord et la Roumanie. Il fut convenu que la convention entrerait en vigueur le 1^{er} mai 1888, si à cette date ces cinq Etats avaient pris les mesures nécessaires. A cette date, ces conditions se trouvant remplies, la convention de 1884 est entrée en vigueur (1).

III

En quoi consiste la protection établie par la convention de 1884 ? Notons avant tout que la convention de 1884 n'est applicable qu'en temps de paix, la question de la destruction des câbles reste entière pour le temps de guerre.

Ceci posé, la destruction d'un câble peut avoir lieu dans trois endroits différents : au point d'atterrissage, dans la mer territoriale d'un Etat et enfin en haute mer. De ces trois hypothèses, les deux premières se règlent sans difficultés. Dans ces cas c'est en effet la législation de l'Etat souverain de l'endroit où a eu lieu la rupture qui s'applique. La convention de 1884 ne s'occupe que de la rupture en haute mer, c'est juste l'inverse de la convention de 1864 qui ne s'occupait que des ruptures dans la mer territoriale. L'art. 1 dispose : « La présente convention s'applique en dehors des eaux territoriales. » Pour le reste, c'est aux Etats à prendre des mesures, il est d'ailleurs peu à craindre qu'ils ne le fassent pas.

A quels câbles s'applique la convention ? L'article 1 continue : « ... à tous les câbles sous-marins légalement établis et qui atterrissent sur les territoires et possessions

(1) La loi argentine est du 24 novembre 1887, le décret brésilien du 14 janvier 1888, l'act des Etats-Unis du 29 février 1888 et les lois russe et roumaine de mars et d'avril 1888.

de l'une ou de plusieurs des H. P. C. » Il n'y a donc pas lieu de distinguer entre les câbles d'Etat et les câbles appartenant aux compagnies privées. Il suffit, en outre, pour que le câble soit protégé, qu'il atterrisse sur le territoire ou les possessions de l'un des contractants. Ceci ne fut d'ailleurs pas admis sans difficultés à la conférence de Paris. Il y avait, en effet, trois solutions possibles : on pouvait accorder la protection à tous les câbles sans s'occuper de leurs points d'atterrissage, cela eût été encourager les Etats à s'abstenir d'adhérer à la convention, au moins au début. L'autre solution diamétralement opposée fut proposée par la commission de rédaction (1) ; elle consistait à ne protéger que les câbles établis entre deux Etats contractants. On lui objecta qu'elle découragerait les adhésions d'Etats ayant seulement des câbles les réunissant avec des Etats non adhérents ; par contre, ce pouvait aussi être un moyen de provoquer l'adhésion de ces mêmes Etats. La dernière solution était transactionnelle, elle fut proposée par le délégué allemand et consistait à accorder la protection à tous les câbles atterrissant sur le territoire de l'un des contractants. A celle-là on objectait que, comme la première, elle pourrait pousser certains Etats à s'abstenir, lorsque les câbles seraient protégés par un autre. On ajoutait qu'en sens inverse il était injuste de faire supporter à un Etat, à propos d'un câble le reliant à un Etat non adhérent, les charges de la convention, sans qu'il pût jouir de la réciprocité. Ce fut cependant cette solution qui fut adoptée ; la considération qui l'emporta fut qu'il s'agissait avant tout de l'intérêt des bonnes communications.

(1) *Procès-verbaux*, 16 octobre, 24 novembre 1882, p. 94 et s.

Ceci établi, on peut se demander quelle est l'étendue de la protection accordée aux câbles sous-marins, en d'autres termes quels sont les faits punissables. Aux termes de l'article 2 : « la rupture ou la détérioration d'un câble sous-marin, faite volontairement ou par négligence coupable, et qui pourrait avoir pour résultat d'interrompre ou d'entraver tout ou partie des communications télégraphiques, est punissable, sans préjudice de l'action civile en dommages-intérêts. » De là il résulte que deux conditions sont nécessaires pour qu'il y ait fait punissable (1) : 1° La rupture ou la détérioration doit être le résultat d'un acte volontaire, c'est-à-dire de la malveillance ou bien d'une négligence coupable (2); 2° cette rupture ou cette détérioration doit avoir pu avoir comme effet d'interrompre tout ou partie des communications. Cette dernière partie de l'alinéa est assez peu claire ; il semble bien résulter des discussions que l'on a voulu laisser aux juges un certain pouvoir d'appréciation. Cela résulte surtout de ce fait que la rédaction primitive disait : « qui aurait eu pour résultat », et non : « qui pourrait avoir ».

Il ne suffit d'ailleurs pas que la première condition se trouve remplie, car une proposition faite de supprimer le dernier membre de phrase n'a pas été adoptée (3). Quelques propositions avaient été encore plus loin. C'est ainsi qu'on avait proposé de fixer autour de chaque câble une zone de protection ; d'autres avaient demandé qu'on inter-

(1) *Procès-verbaux* cités, p. 152.

(2) Il faut entendre par négligence coupable, a dit le rapporteur de la commission, M. Renault, l'absence de précautions élémentaires, et, comme s'exprime une décision judiciaire anglaise : le défaut d'une habileté nautique ordinaire.

(3) *Procès-verbaux* cités, p. 152, 153.

dit aux pêcheurs de se servir d'instruments pouvant détériorer les câbles sous-marins. Les deux propositions furent repoussées : la première, parce que les pêcheurs ne peuvent que très difficilement reconnaître leur situation en mer, et la seconde, parce qu'il fut reconnu absolument impossible d'imposer aux gouvernements la surveillance de tous les instruments de pêche. Il en résulte que la découverte d'un instrument de pêche susceptible de causer des détériorations aux câbles dans un bateau soupçonné sera un fait dont le tribunal pourra avoir à tenir compte lorsqu'il appréciera la culpabilité (1). Dans l'un et l'autre cas, on a dû en outre tenir compte de la nécessité de ne pas entraver par trop l'industrie des pêcheurs (2).

Les détériorations peuvent encore subvenir par le fait de l'établissement de nouveaux câbles. Si cet établissement entraîne la détérioration de câbles anciens, le propriétaire des nouveaux doit subir les frais de la réparation. Il n'y a plus cependant, comme dans le projet de la commission, d'engagement de la part des États d'empêcher que les différents câbles soient croisés ou trop rapprochés les uns des autres. Dans ce cas, il n'y a pas lieu à pénalité à moins qu'il n'y ait malveillance ou négligence coupable, mais simplement à application des principes

(1) *Procès-verbaux*, p. 106, 108.

(2) Il y a ici en effet deux intérêts en présence : la protection des câbles et la protection de la pêche qui fait vivre une population maritime importante. Le délégué norvégien avait proposé que chaque Etat, lors de la concession à une compagnie, lui imposât un tracé l'éloignant des bancs fréquentés par les pêcheurs. Ceci fut repoussé. On dit que, en ce qui concernait les compagnies existant déjà, ce serait violer leurs droits acquis et que porter une telle disposition pour l'avenir, ce serait porter atteinte à la souveraineté de chaque Etat. (Ce dernier argument est au moins négligable). (*Procès-verbaux*, p. 112, 114).

de responsabilité ordinaire : il fallait énoncer cette disposition dans la convention, comme on l'a fait remarquer, parce que sans cela les tribunaux seraient dans l'impossibilité absolue de condamner, le cas échéant, à des dommages-intérêts, pour des faits s'étant passés en pleine mer, c'est-à-dire en un lieu ne relevant d'aucune souveraineté (1). Ceci a été mis hors de doute à la session de la conférence de mai 1886, par une déclaration du 21 mai 1886 (2).

Les détériorations dues à un cas de force majeure ne sont poursuivables ni pénalement ni civilement. Il peut se faire qu'une ancre ou un filet étant pris dans un câble ne puissent être dégagés sans endommager celui-ci. Ce sera au juge à apprécier s'il y a dans ce cas négligence coupable. Si le capitaine ou le pêcheur abandonne l'ancre ou le filet, il aura droit, en vertu de l'article 7, à une indemnité de la part de la compagnie propriétaire du câble. On avait été à Paris jusqu'à proposer de lui accorder dans ce cas une prime de 500 francs. Cet amendement a été rejeté, mais il est bien certain que les tribunaux peuvent dans la fixation de l'indemnité considérer le dommage du pêcheur comme supérieur à la valeur matérielle de l'engin sacrifié (3).

La protection ne s'étend pas seulement aux câbles, elle s'étend aussi aux navires chargés de leur réparation. C'est l'objet de l'article 5 : « Quand un bâtiment occupé à la réparation d'un câble porte lesdits signaux, les autres bâtiments qui aperçoivent ou sont en mesure d'apercevoir ces

(1) *Procès-verbaux*, p. 86; *Répertoire du droit français*, au mot Câble sous-marin.

(2) *A. D.*, 1886, t. II, p. 367; 1888, t. II, p. 276.

(3) En ce sens : Renault, *loc. cit.*, *R. D. I.*, 1883, p. 36.

signaux doivent se retirer ou se tenir éloignés d'un mille nautique (1) au moins de ce bâtiment, pour ne pas le gêner dans ses opérations. Les engins et filets devront être tenus à la même distance. Toutefois les bateaux de pêche qui aperçoivent ou sont en mesure d'apercevoir un navire télégraphique portant lesdits signaux auront pour se conformer à l'avertissement un délai de 24 heures au plus, pendant lequel aucun obstacle ne pourra être apporté à leurs manœuvres. »

Il y a deux observations à faire : 1° Cette règle ne s'applique pas aux navires chargés de la pose des câbles, ils portent les mêmes signaux (art. 5, al. 1), mais ils peuvent se déplacer facilement ; 2° il faut noter l'expression « qui aperçoivent ou sont en mesure d'apercevoir ». Il a été expliqué par M. Renault, rapporteur de la commission, qu'elle avait pour objet d'étendre les obligations résultant du paragraphe, non seulement aux marins qui ont réellement aperçu les signaux, mais encore à ceux se trouvant dans une situation telle qu'à moins de négligence ou de mauvaise volonté manifeste, ils devaient les apercevoir (2).

Enfin, en ce qui concerne les bouées placées lors de la pose et de la réparation des câbles, les bâtiments qui les voient ou sont en mesure de les voir doivent se tenir éloignés d'un quart de mille nautique au moins ; de même pour les engins et les filets des pêcheurs (art. 6) (3).

Quelles sont les règles de compétence et de procédure

(1) Le mille nautique équivaut à la soixantième partie du degré de latitude.

(2) *Procès-verbaux*, p. 116.

(3) Les signaux donnent souvent lieu à de regrettables confusions (*Journal télégraphique*, 1872-73, p. 506). La conférence de 1882 a émis le vœu « que les puissances s'entendent le plus tôt possible pour l'adoption de ceux que doivent faire les bâtiments employés soit à la pose,

à suivre pour la répression des infractions à la convention de 1884 ?

Pour la compétence, il y avait trois systèmes possibles. On pouvait donner compétence soit à la juridiction nationale du navire auteur du délit, soit à la juridiction nationale de l'auteur du délit, soit enfin, comme le proposaient les délégués anglais, à la juridiction du port le plus proche. Ce dernier système paraît établir une grande simplification et semble permettre de réprimer sans délai les infractions. Il a été repoussé cependant, car la simplification qu'il entraîne n'est qu'apparente, l'auteur d'une rupture de câble pouvant ne pas être découvert de suite. Il a en outre le tort, comme l'a fait remarquer M. Renault, de faire échec aux principes généraux du droit. On a adopté le système de la compétence des tribunaux du pays auquel appartient le bâtiment à bord duquel l'infraction a été commise (art. 8). Cependant, pour éviter que certains individus n'échappent à la justice (1), cet article 8 ajoute : « Il est d'ailleurs entendu que, dans le cas où la disposition insérée dans le précédent alinéa ne pourrait pas recevoir d'exécution, la répression aux infractions à la présente convention aurait lieu, dans chacun des Etats contractants, à l'égard de ses nationaux, conformément aux règles générales de compétence pénale résultant des lois particulières de ces États ou des traités internationaux. »

Ces règles de compétence ne s'appliquent qu'en ce qui

soit à la réparation des câbles sous-marins, de manière à ne laisser aucun doute sur la nature de leurs opérations.

(1) Ceci peut se produire dans deux cas : 1° Dans celui où le délinquant étant d'une nationalité autre que celle du navire rentre dans son pays sans avoir été poursuivi ; 2° dans celui où le délinquant est en vertu de certains traités soustrait à la juridiction de certains Etats.

concerne la répression pénale ; en ce qui touche la responsabilité civile, il a été dit formellement qu'on renvoyait aux règles ordinaires.

Aux termes de l'article 9, la poursuite a lieu par l'Etat ou en son nom ; cette disposition avait soulevé les protestations des délégués anglais. En Angleterre, en effet, il n'y a pas de ministère public, l'opposition n'a pas persisté.

En ce qui touche la preuve des infractions, l'article 10, al. 1, renvoie à la législation du tribunal saisi. La première rédaction de l'article 10 donnait le pouvoir de dresser des procès-verbaux aux officiers commandant les bâtiments de guerre et les bâtiments spécialement commissionnés. Ces procès-verbaux devaient avoir, devant les tribunaux saisis, la même force que s'ils émanaient des officiers du pays. Cette dernière disposition souleva de très vives critiques. On trouva en général que c'était donner une autorité trop grande à des procès-verbaux émanés d'officiers étrangers. L'art. 10 fut complètement remanié à la session d'octobre 1883. Les commandants de bâtiments de guerre et de bâtiments spécialement commissionnés à cet effet, lorsqu'ils soupçonnent qu'une infraction a été commise à la convention, peuvent exiger du capitaine ou du patron du navire soupçonné l'exhibition de pièces officielles justifiant de la nationalité dudit bâtiment. Le commencement d'instruction ne peut aller plus loin, cela résulte des débats qui eurent lieu en octobre 1883 et du rejet de la proposition anglaise qui admettait une sorte de visite en vue de rechercher les infractions. Les procès-verbaux dressés dans les formes et dans la langue en usage dans le pays de l'officier peuvent servir de moyen de preuve, dans les limites où la législation du pays où ils sont invoqués l'autorise.

Quant aux conséquences de la responsabilité, il faut distinguer. Les conséquences de la responsabilité civile sont précisées dans la convention. Pour la responsabilité pénale, il faut noter d'abord que le délit de rupture des câbles sous-marins n'est pas assimilé à un acte de piraterie, contrairement aux vœux que nous avons vu le demander. C'est un délit spécial qui a été déterminé par la convention. C'est à la législation de chaque pays à fixer les peines correspondant aux infractions commises. Aux termes de l'article 12, « les H. P. C. s'engagent à prendre ou à proposer à leurs législations respectives les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de la présente convention, et notamment pour faire punir soit de l'emprisonnement, soit de l'amende, soit de ces deux peines ceux qui contreviendraient aux dispositions des articles 2, 5 et 6 ». Ces mesures ont été prises par tous les pays contractants entre 1884 et 1888. La loi française est du 7 août 1884, une autre loi du 20 décembre 1884 a établi les pénalités.

Quant à l'exécution des décisions rendues, il faut se reporter au droit commun en matière d'exécution de jugements. C'est ce qui a été dit à la conférence de Paris.

IV

Il n'y a pas de dispositions spéciales dans la convention de Saint-Pétersbourg, ni dans le règlement, en ce qui concerne les dépêches télégraphiques transmises par câbles. Toutes les dispositions ordinaires doivent donc s'y appliquer. A ce sujet on peut seulement se demander jusqu'à quel point est valable la clause du cahier des charges imposé par le gouvernement britannique aux compagnies

subventionnées par lui, d'après lequel la priorité doit être accordée aux dépêches du gouvernement impérial et royal si elles le demandent (1).

En vertu de l'article 5 de la convention de Saint-Pétersbourg, la priorité appartient bien aux dépêches d'Etat, mais, entre elles, les dépêches d'Etat sont transmises dans l'ordre de leur réception. La question n'a d'intérêt que parce qu'en fait la plus grande partie des communications par câbles est aux mains du gouvernement anglais. Il ne faut pas hésiter à notre avis à dire que la clause en question est contraire à l'article 5 de la convention. Ceci prouve combien il est regrettable que les compagnies de câbles soient ainsi liées au gouvernement qui les subventionne.

Cette remarque faite, on doit dire que la situation juridique des dépêches transmises par câbles sous-marins ne diffère en rien de celle des autres.

CHAPITRE IV

Les obligations des administrations à l'égard des particuliers.

I

Quand un simple particulier jette une lettre à la poste, il se forme à ce moment entre lui et l'administration postale un contrat en vertu duquel celle-ci s'oblige à transporter la lettre, aussi rapidement que possible, au destinataire dont le nom est écrit sur l'enveloppe. L'expéditeur a une obligation corrélatrice qui est de payer le prix du transport ; ce prix est payé généralement d'avance, sinon il est

(1) Cité par M. L. S., *Annales des sciences politiques*, 1900, I, p. 47.

entendu qu'il sera recouvré sur le destinataire et qu'il sera plus élevé que s'il avait été acquitté par l'expéditeur.

Il y a là, semble-t-il, un contrat ordinaire. Par suite, comme dans tout contrat, si une des parties n'exécutait pas ses obligations, elle devrait payer à l'autre des dommages-intérêts. Ceux-ci comprendraient deux éléments comme toujours : 1° le remboursement des dépenses inutilement faites (*damnum emergens*); et 2° une indemnité représentant le gain dont on aurait été privé par suite du dommage (*lucrum cessans*). De la part des correspondants, on peut dire que, si l'affranchissement de la lettre n'a pas lieu au départ, il y a des dommages-intérêts à payer, puisque la taxe à acquitter par le destinataire est plus élevée que celle qu'aurait acquittée l'expéditeur. Réciproquement, à l'égard de l'administration postale, à supposer qu'elle égare les lettres ou ne les remette qu'après un délai excessif, il devrait y avoir lieu de lui demander des dommages-intérêts comprenant : 1° le remboursement de la taxe d'affranchissement; et 2° une somme représentant le bénéfice qu'on n'aurait pu faire à raison de cette perte ou de ce retard.

Dans les relations internationales, la question ne serait pas moins claire. Il suffirait de déclarer les administrations solidairement responsables. Il est bien évident d'ailleurs que ce même raisonnement s'applique aux correspondances postales comme aux correspondances télégraphiques (1).

La situation n'est pas aussi simple et pour bien des raisons (2). Presque partout les postes et les télégraphes sont

(1) Cela se justifierait pour les administrations postales et télégraphiques par cette autre considération que ces administrations jouissent d'un monopole très généralement.

(2) Poincard, *Etudes de droit international conventionnel*, p. 299.

des administrations de l'État; déclarer ces administrations responsables, ce va donc être déclarer l'État responsable (1). Va-t-on dès lors poursuivre l'État en dommages-intérêts? D'après certains auteurs la négative n'est pas douteuse. L'État, disent ces auteurs, est sans doute une personne, mais c'est un être collectif, et dès lors sa personnalité n'est en rien comparable à celle d'un individu physique. L'individu physique existe réellement, il a une volonté, il peut bien être responsable; mais l'être collectif n'est qu'un être fictif, dire qu'il est une personne, c'est faire une construction ingénieuse, c'est employer une expression très commode pour la plus grande facilité des relations juridiques, mais c'est tout. Cette personne fictive ne peut avoir de volonté, par suite elle ne peut être responsable. Va-t-on condamner une fiction au paiement de dommages-intérêts? Va-t-on emprisonner une fiction? Dans ce cas les seuls responsables, ce seront les agents de la poste ou du télégraphe.

Il y a plus. Sans prendre parti dans la controverse sur la réalité ou la fiction de la personnalité de l'Etat, admettons que l'Etat a bien une volonté à lui, et qu'il est responsable. Cette responsabilité ne va pas encore être une responsabilité ordinaire. L'Etat n'est pas, malgré tout, un être comme les autres, il a des fonctions multiples, des rouages compliqués. Il y aura dans le fonctionnement de ces rouages beaucoup d'accrocs, dont on ne pourra partout le rendre responsable.

En outre, un simple particulier, quand il s'engage à rendre un service moyennant rémunération, cherche à réa-

(1) On pourrait déclarer les administrations elles-mêmes directement responsables, si on admettait la personnalité des grands services de l'État, mais c'est une opinion abandonnée (M. Larnaude, *Cours*, 1898-99)

liser des bénéfices, c'est là son but définitif ; il est juste que dès lors, sa responsabilité soit très complète. Il est un assureur qui spéculé sur un risque. Mais l'Etat ne fait pas affaire de spéculation. Très généralement il n'a d'autre but que celui de rendre un service ; il l'entreprend parce que les particuliers ne sauraient le faire. Ce qu'il réclame en échange, ce n'est que ce qu'il lui faut pour recouvrer ses avances. Il n'est donc pas juste de lui imposer une responsabilité excessive.

Passons maintenant des considérations générales aux considérations spéciales au transport des correspondances. Ici l'Etat ne cherche avant tout qu'à remplir un service public, on l'a assez dit dans les congrès postaux ; il en est exactement ainsi en matière de correspondance télégraphique, quoique d'une façon moins frappante. Puis il y a là, plus encore qu'ailleurs, à tenir compte des nécessités pratiques, ceci est surtout vrai pour les télégrammes. On l'a fait remarquer dans une conférence. On tient au moins autant, sinon plus, à la rapidité qu'à l'exactitude, et établir la responsabilité de l'Etat, ce serait sacrifier l'une au profit de l'autre (1). C'est le souci de tenir compte des nécessités pratiques du service qui, en fait, a été une des grandes raisons de la non admission de la responsabilité des offices.

Il faut tenir compte en outre de la très grande difficulté où l'on peut être d'évaluer le préjudice subi, cela a été dit aussi (2). Il faut y joindre la difficulté de faire la preuve des prétentions. Dans le transport des lettres, il y a en outre ceci à remarquer : que rien ne prouve que l'expéditeur

(1) *Conférence de Londres*, 1879, p. 515.

(2) *Commission internationale des postes*, Paris, 1863, p. 64.

qui prétend que sa lettre n'est pas parvenue ait bien réellement remis cette lettre à la poste. Il y aura là une preuve qu'il lui sera le plus souvent impossible de faire, et cependant on ne peut pas non plus présumer dans tous les cas la faute de l'office postal.

La grande majorité des législations internes, pour toutes ces raisons, n'accepte point le principe de la responsabilité dans la correspondance postale ou télégraphique, au moins d'une manière absolue. Ainsi la loi française du 5 nivôse an V déclare que les lettres affranchies et non chargées pour lesquelles il n'est pas délivré de bulletin ni payé double port, leur délivrance ayant lieu sans reçu, ne sont susceptibles d'aucune indemnité en cas de perte (1). Tout au plus peut-on discuter sur le point de savoir si la responsabilité des agents se trouve engagée, et dans quelle mesure. La loi du 9 novembre 1850 sur le service télégraphique contient un article 6 plus explicite encore : « L'Etat n'est soumis à aucune responsabilité à raison du service de la correspondance privée par voie télégraphique. »

Les autres législations contiennent des dispositions analogues. Ainsi la loi belge du 1^{er} mars 1851 (2) sur les télégraphes. De même la loi postale suisse du 5 avril 1894 (3) qui, tout en admettant la responsabilité au cas de correspondances spéciales, ne l'admet pas pour les lettres ordinaires. Au Queensland, l'administration postale va plus loin : non seulement elle ne paie pas d'indemnités quand il s'agit de lettres ordinaires, mais elle ne le fait pour la perte d'envois recommandés que si elle y est obligée par

(1) Sanlaville, *De la responsabilité de l'Etat en matière de postes et de télégraphes*, p. 60 et s.

(2) *La législation télégraphique*, p. 82.

(3) *Union postale*, 1894, p. 85.

des arrangements survenus avec les puissances étrangères (1). Par contre, il a été jugé par une cour des Etats-Unis que, nonobstant toute clause limitant sa responsabilité, une compagnie de télégraphes devait réparation à l'expéditeur du préjudice subi (2).

Si nous passons maintenant au service international, non seulement les raisons qui militent en faveur de l'irresponsabilité vont se retrouver, mais elles vont aussi devenir plus fortes. Ici les erreurs matérielles sont plus faciles, à raison des différences de langues, de mœurs et d'usages. Les retards et les pertes de correspondances deviennent plus aisés, les preuves plus difficiles. Ce n'est pas tout, on va se heurter dans le service international aux législations internes, qui admettent, comme nous venons de le voir, l'irresponsabilité.

Nous voici loin de l'application pure et simple du droit commun. Pour toutes ces causes, une solution s'impose. Il faut dire que les administrations postales et télégraphiques sont en principe irresponsables dans le service international. C'est en effet en ce sens que les conventions ont résolu la question.

Dans l'union postale, il n'y a aucun texte proclamant le principe de l'irresponsabilité ; mais, comme les cas où il y a lieu à responsabilité sont précisés, on doit conclure que pour ceux où il n'est rien dit il faut, en vertu de l'article 21, al. 1, que nous avons bien des fois cité, appliquer la législation de chaque Etat. Si un Etat admettait la responsabilité dans toutes les hypothèses, l'expéditeur de la correspondance internationale, qui croirait avoir à se plain-

(1) *Union postale*, 1892, p. 175.

(2) Cour de justice du Maine, *J. I. P.*, 1890, p. 373.

dre de lui, devrait se soumettre aux conditions de cette législation.

Ce ne sont pas là des dispositions nouvelles. Depuis qu'il y a des traités postaux ou télégraphiques, la question a été résolue de même. Les premières conventions postales ne parlaient pas de responsabilité. Il fallait donc appliquer les législations internes et ces législations ne l'admettaient que dans de très rares hypothèses. La première fois que la matière est traitée dans les conventions postales, ce n'est pas pour établir la règle de la responsabilité dans tous les cas, mais seulement dans certains cas considérés comme exceptionnels, d'autant plus exceptionnels que généralement la correspondance ainsi protégée paye une taxe supérieure. Ces exceptions ont été en augmentant depuis les lettres recommandées jusqu'aux lettres chargées ou avec valeur déclarée. Elles ont été reprises dans les conventions d'union postale, mais jamais à aucun congrès la règle de la responsabilité en tous les cas n'a été proposée. Au contraire on a toujours été en bien précisant les exceptions.

La règle de l'irresponsabilité est de même formulée dans les premières conventions télégraphiques, dans la convention du 4 octobre 1852, article 7, dans celle du 30 juin 1858, article 27, entre la France, la Belgique et la Prusse. Cet article pose d'ailleurs une règle que nous allons retrouver, en décidant que la taxe sera remboursée si la dépêche a été perdue, ou si on constate qu'elle a été dénaturée au point de ne pouvoir remplir son objet. Il y a là une responsabilité très restreinte. Enfin la convention de Saint-Petersbourg contient un article 30 ainsi conçu : « Toutefois elles (les administrations) déclarent n'accepter, à raison du service de la télégraphie internationale, aucune responsabilité. »

II

Il faut bien s'entendre sur la portée des dispositions établissant l'irresponsabilité des administrations. Faisons d'abord une remarque générale : le particulier qui se prétend lésé, sans recourir contre l'administration, peut s'en prendre aux employés de celle-ci. Il demandera dans ce cas des dommages-intérêts, non plus à la personne morale qu'est l'Etat ou l'administration, ils s'adresseront aux employés de la poste ou du télégraphe pris individuellement. C'est là une question sur laquelle nous reviendrons.

Quelle est l'étendue de l'irresponsabilité ? Pour les relations postales, l'irresponsabilité est absolue, il n'y a lieu à aucune espèce de remboursement. Il n'y a d'exceptions que pour certaines espèces de correspondances qui paient des taxes plus élevées.

Pour les correspondances télégraphiques, il faut faire une première distinction. Nous avons dit que les dommages-intérêts, conséquence de la mise en mouvement de l'action en responsabilité, comprenaient deux éléments : le remboursement des dépenses devenues inutiles et une indemnité représentant le bénéfice non réalisé. L'article 3 de la convention de Saint-Petersbourg ne se réfère qu'à ce second élément. Jamais il ne pourra être question de demander, en cas de retard ou de non remise du télégramme, une indemnité représentative du bénéfice non réalisé. Cet élément ne serait pas en effet facilement appréciable. Mais, pour les dépenses inutilement faites, la responsabilité subsiste. C'est cette idée qui a inspiré la rédaction des articles LXX à LXXIV du règlement révisé à Buda-Pesth. Ces articles sont réunis sous la rubrique « Détaxes et remboursements », mais ils établissent un véritable droit de

responsabilité ; celle-ci est d'ailleurs très restreinte, puisqu'elle est limitée au remboursement de la taxe.

Pour quels motifs la responsabilité des administrations va-t-elle pouvoir se trouver mise en jeu. Il faut d'abord distinguer les télégrammes ordinaires des autres.

Télégrammes ordinaires.

Il y a lieu à responsabilité dans deux cas : non remise à destination et retard. La non remise à destination entraîne responsabilité si elle est due au fait du service télégraphique (Règl., art. LXX, § 1, a), si le télégramme a été arrêté en vertu de l'article 8 de la convention (1) (Règl., art. LXX, § 1, l), si le télégramme a été arrêté par suite de l'interruption d'une voie et que, pour ce fait, l'expéditeur en ait demandé l'annulation (Règl., art. LXX, § 1, b). Le retard n'entraîne responsabilité que lorsqu'il est dû à la faute du service télégraphique et qu'il est tel que le télégramme n'est parvenu au destinataire qu'après un délai de 24 heures ou de six fois 24 heures après sa remise par l'expéditeur suivant que l'on se trouve dans le régime européen ou extraeuropéen (2) (Règl., art. LXX, § 1, c).

Que vaut ce système ? Remarquons d'abord qu'on ne s'occupe aucunement du cas où, par suite d'erreurs de transmission, le télégramme n'a pu remplir son objet. La raison en a été donnée. On a dit qu'il y a des erreurs de transmission inévitables et qu'en cherchant à les éviter on nuirait à la rapidité (3). La raison n'est pas absolument

(1) L'art. 8 permet à chaque gouvernement de suspendre le service sur tout ou partie des lignes.

(2) Le délai est de 2 fois 24 heures pour les pays du régime européen situés hors d'Europe.

(3) *Conférence de Londres*, 1879, p. 515.

concluante, car il y a nombre de cas où l'erreur dans la transmission empêche manifestement un télégramme de remplir son objet, aussi bien qu'un retard de 24 heures, et en outre il y a des retards inévitables aussi bien que des erreurs inévitables. En somme dans les deux cas où il y a lieu à responsabilité cette responsabilité n'existe que parce que le télégramme a été inutile, il peut en être ainsi en cas d'erreurs matérielles dans la transmission. On concevrait donc que la responsabilité des administrations fût mise en jeu dans ce cas comme dans les deux autres.

L'autre distinction entre le fait de l'administration et la faute du service, suivant qu'il s'agit de non remise ou de retard semble se justifier mieux, la non remise paraissant à première vue plus grave que le retard. Cependant il y a des cas où recevoir un télégramme trop tard, c'est exactement comme ne pas en recevoir du tout. D'un autre côté, il y a des non remises qui comme les retards tiennent à des nécessités du service. Que va-t-on entendre dans ce cas par fait du service ? La distinction sera impossible à établir. Nous croyons qu'à force de distinguer les hypothèses, on a manqué de logique. Il eût mieux valu établir la responsabilité limitée au cas d'erreurs de transmission comme aux cas de retard et de non remise et décider que dans les trois cas il faudrait une faute du service pour que cette responsabilité fût encourue (1).

Télégrammes collationnés.

Pour ceux-ci la distinction n'existe plus, la taxe inté-

(1) Il faut observer que la conférence de Buda-Pesth a sur ce point déjà étendu la règle antérieure qui ne décidait le remboursement de la taxe intégrale d'un télégramme ordinaire que dans le cas de non remise. D'autre part, dans le service extraeuropéen un remboursement proportionnel a lieu pour tout mot non transmis.

grale est remboursée si le télégramme n'a pu, par suite d'erreurs de transmission, remplir son objet, à moins que les erreurs n'aient été rectifiées par avis de service taxé. Pour le surplus ils sont dans la situation des télégrammes ordinaires.

En dehors des cas où il s'agit de télégrammes ordinaires ou collationnés, on doit dire qu'est remboursée toute taxe perçue en vue d'un service supplémentaire, lorsque ce service n'a pas été rendu. La responsabilité de l'office est donc dans ce cas engagée même s'il y a force majeure.

Le maximum de la responsabilité est le remboursement intégral de la taxe perçue. Dans les hypothèses où ce remboursement est accordé, quelle est l'administration responsable ? C'est celle sur les lignes de laquelle les irrégularités se sont produites, soit qu'elles aient empêché le télégramme de parvenir à destination, soit qu'elles l'aient retardé. Il peut y avoir plusieurs administrations responsables ; dans ce cas, elles participent proportionnellement au remboursement.

La procédure à suivre est fixée par l'article LXXI. La réclamation en remboursement de taxe doit être faite dans le délai de 3 mois (1), à partir du dépôt du télégramme ; la réclamation doit être accompagnée de pièces probantes (déclaration du bureau de destination ou du destinataire en cas de retard ou de non remise, copie en cas d'altérations). Le réclamant peut être obligé à verser une taxe de réclamation qui lui est remboursée au cas où sa réclamation est reconnue fondée (2). La déclaration est remise à l'office d'origine soit directement, soit par l'intermédiaire

(1) Six mois dans le régime extraeuropéen.

(2) Cette disposition est au moins inutile, car cette taxe de réclamation est si minime (0 fr. 50) qu'elle ne peut guère arrêter de

de l'office destinataire. Ce sont les offices intéressés qui jugent. A cet effet, quand il y en a plusieurs en cause, le dossier leur est successivement transmis. On peut trouver étrange cette dernière disposition qui réunit sur ces offices les qualités inconciliables de juge et de partie. Ceci s'explique cependant, car il s'agit d'une matière très spéciale dans laquelle les administrations télégraphiques sont presque exclusivement compétentes. On peut se demander si on ne pourrait pas appeler de cette décision. Il semble que dans cette hypothèse on aurait le droit de recourir aux tribunaux, comme toutes les fois qu'il s'agit de dommages-intérêts demandés pour cause de non exécution d'une convention.

III

Dans la correspondance postale, il y a pour certaines hypothèses toute une législation de garantie. Les administrations postales sont en effet déclarées responsables dans un certain nombre de cas : pour les lettres recommandées, pour les lettres avec valeur déclarée, pour les colis postaux, pour le service des mandats-poste et celui des recouvrements. Reprenons ces hypothèses.

Envois recommandés.

Les envois recommandés sont, nous l'avons vu, passibles en outre du prix d'affranchissement d'un droit dit de recommandation. Ceci fait que la responsabilité des administrations peut se trouver engagée. Cette responsabilité s'étend à tous les envois recommandés, mais pour le reste

réclamants, les réclamations ne pouvant guère porter en fait que sur les télégrammes coûteux.

elle est très limitée. D'abord elle ne couvre que le cas de perte de l'envoi; les hypothèses de retard ou d'avarie restent donc en dehors. Cette distinction s'explique si on remarque que l'établissement de la responsabilité en cas de perte n'a pas été sans difficultés; certains Etats, entre autres les Etats-Unis, auraient voulu que la recommandation eût pour seule conséquence un traitement plus soigné (1).

En second lieu, la responsabilité ne s'étend pas aux cas de perte survenus pour cause de force majeure. A plusieurs fois on a demandé la suppression de cette exception. On a dit en ce sens que les cas de force majeure étaient des cas très rares, qu'ils étaient difficiles à préciser et qu'enfin l'admission de l'exception permettait aux compagnies d'assurance couvrant ce cas de faire une concurrence désastreuse aux offices postaux (2). Il y eut des oppositions énergiques tenant vraisemblablement à ce qu'on ne s'entend pas sur ce qui est cas de force majeure. L'Autriche-Hongrie avait à Lisbonne proposé une définition indirecte en voulant remplacer les mots : « sauf le cas de force majeure » par ceux-ci : « sauf le cas de guerre et pourvu que le public en soit prévenu, le cas de naufrage ». Il est bien certain que, ces deux hypothèses étant très rares, on comprend la tendance du même office à supprimer l'exception. Mais cette conception de la force majeure n'est pas admise partout; elle varie suivant les législations. Dès lors la solution adoptée à Vienne est la meilleure, elle consiste à excepter en principe le cas de force majeure tout en autorisant les offices, qui se chargent des risques alors, à percevoir une surtaxe de 0 fr. 25.

(1) *Congrès de Paris*, 1878, p. 67, 387. Cette distinction est critiquée par M. Meili.

(2) *Congrès de Paris*, 1878, p. 174; de *Vienne*, 1891, p. 400.

Cette responsabilité est limitée dans ses conséquences. En cas de perte, l'indemnité ne peut jamais dépasser 50 francs (1). C'est là une vieille règle qui date des premières conventions postales où on admit les lettres recommandées. Remarquons en outre que la taxe de la lettre n'est pas remboursée en cas de perte de la lettre recommandée, c'est là une omission regrettable.

Il y a une dernière limitation qui n'est d'ailleurs que provisoire. Les dispositions concernant la responsabilité obligent d'ailleurs tous les contractants, mais l'article III du protocole décide que les administrations hors d'Europe, dont la législation est actuellement contraire au principe de la responsabilité, conservent la faculté d'ajourner l'application de ce principe jusqu'au jour où elles auront pu obtenir du pouvoir législatif l'autorisation de l'introduire.

Ces limitations admises, quelles sont les règles qui régissent le système? L'administration responsable est en principe celle sur le territoire ou dans le service de laquelle la perte a eu lieu. On présume responsable l'administration qui, ayant reçu l'objet sans faire d'observations, ne peut établir ni la délivrance au destinataire, ni s'il y a lieu la transmission régulière à l'administration suivante. Si la perte a eu lieu en cours de transport, sans qu'il soit possible d'établir sur le transport ou dans le service de quel pays la perte s'est accomplie, les administrations en cause supportent le dommage par parts égales. Cette responsabilité cesse du jour où les ayants droit ont donné reçu et pris livraison. Pour la

(1) M. de Martens, *Traité de droit international*, t. II, p. 370, voudrait que l'indemnité soit proportionnelle à la perte. Nous ne croyons pas que cela soit possible, car on ne peut charger indéfiniment les administrations. (V. *supra*, p. 349 et s.).

manière dont se fait la livraison et se donne le reçu il faut évidemment se reporter aux règlements de chaque pays.

Ce n'est pas forcément l'administration responsable qui doit être poursuivie. Aux termes de l'article 1^{er} l'administration qui est obligée au paiement est l'administration du bureau expéditeur, c'est celle-là qui est poursuivie et qui paie sauf son recours contre les responsables.

Maintenant, qui a qualité pour demander et recevoir le paiement de l'indemnité ? L'article 8, § 1, de la convention principale répond : « En cas de perte d'un objet recommandé, l'expéditeur ou sur sa demande le destinataire a droit à une indemnité de 50 francs. » C'est reconnaître à l'expéditeur seul, en principe, le droit d'action. Seulement si l'article 8 n'avait reconnu ce droit qu'à lui, il aurait été inconciliable avec les législations qui admettent le destinataire et non l'expéditeur comme propriétaire d'un envoi en cours de transport.

La réclamation doit être faite dans le délai d'un an à compter du jour du dépôt à la poste de l'objet recommandé. Le paiement par l'office expéditeur doit avoir lieu le plus tôt possible, au plus tard dans le délai d'un an à compter du jour de la réclamation. Au cas où l'office expéditeur refuserait de payer, il faudrait saisir le tribunal, dans l'espèce le tribunal du défendeur, d'après les principes généralement admis. Il ne faut pas oublier que le défendeur dans l'espèce serait non pas l'administration responsable, mais bien l'administration expéditrice obligée au paiement.

Autres cas de responsabilité.

Il y a aussi à mettre en jeu la responsabilité en ce qui concerne les lettres et boîtes avec valeurs déclarées. L'é-

change de ces lettres et boîtes est régi par un arrangement spécial intervenu entre un certain nombre des Etats contractants à l'union postale. Aux termes de l'article 12 : « Sauf le cas de force majeure, lorsqu'une lettre ou une boîte contenant des valeurs déclarées a été perdue, spoliée ou avariée, l'expéditeur ou, sur sa demande, le destinataire a droit à une indemnité correspondant au montant réel de la perte, de la spoliation ou de l'avarie, à moins que le dommage n'ait été causé par la faute ou la négligence de l'expéditeur, ou ne provienne de la nature de l'objet, et sans que l'indemnité puisse dépasser, en aucun cas, la somme déclarée. En cas de perte, l'expéditeur a en outre droit à la restitution des frais d'expédition. Toutefois le droit d'assurance est acquis aux administrations postales. »

Il y a ici plusieurs remarques à faire. D'abord la première limitation que nous avons rencontrée en matière de lettres recommandées ne se retrouve plus. La responsabilité s'étend à la perte, à la spoliation et à l'avarie. Il y a là une conséquence de ce que le droit supplémentaire perçu est considéré comme une sorte de prime d'assurance contre les risques. C'est ce que dit l'article 5, § 1, de l'arrangement qui parle d'un droit proportionnel d'assurance.

L'exception de force majeure est maintenue avec la même autorisation que nous avons rencontrée pour les lettres recommandées, pour certains Etats de se charger du risque résultant de ce fait, moyennant une surtaxe. On a critiqué cette exception pour les mêmes motifs que nous avons déjà vus à propos des lettres recommandées. On a fait remarquer, en outre, que, du moment que l'on assumait le risque de l'avarie et de la spoliation, on assu-

mais par là même les risques résultant des cas de force majeure (1). Ceci est peut-être exact pour la plupart des législations, mais encore une fois la notion de force majeure varie avec les pays. Dès lors on comprend très bien la solution adoptée.

Le montant de l'indemnité est encore limité au montant de la valeur déclarée. Tout office a la faculté de fixer un maximum qui ne peut être inférieur à 10.000 francs, la responsabilité se trouve en tous cas limitée à ce chiffre. Cette limitation s'explique par la crainte de surcharger hors de mesure les administrations. Ce qui se comprend beaucoup moins, c'est la distinction qui résulte de la fin du paragraphe. Il résulte de celle-ci par *a contrario* qu'en cas d'avarie ou de spoliation les frais d'expédition ne sont pas remboursés tandis qu'ils le sont en cas de perte. Dans un cas comme dans les autres, cependant, les frais ont été faits en pure perte. On aurait dû établir une règle générale.

Il n'y a plus lieu à responsabilité si le dommage provient de la faute ou de la négligence de l'expéditeur, ou de la nature de l'objet ; il en est de même au cas de déclaration frauduleuse de valeur supérieure à la valeur réellement insérée dans une lettre ou dans une boîte. Ce sont là des applications pures et simples de règles généralement adoptées sur la responsabilité. En cas de paiement d'indemnité, l'administration qui a payé est subrogée aux droits du propriétaire.

Pour les règles d'obligation au paiement, de compétence et de procédure, il n'y a pas de différences avec celles admises pour les lettres recommandées.

(1) *Congrès de Lisbonne*, 1885, t. II, p. 190.

Pour les colis postaux, les règles sont sensiblement les mêmes. Il faut distinguer s'il s'agit d'un colis ordinaire auquel cas l'indemnité accordée ne peut pas dépasser 25 francs (1) ou d'un colis avec valeur déclarée. Le montant de l'indemnité n'a pas alors de maximum fixe, chaque administration est libre de le fixer comme il lui plaît à condition qu'il ne soit pas inférieur à 500 francs. Il est dit que, pour éviter toutes difficultés, dans les rapports entre Etats ayant des maxima différents, c'est la limite la plus basse qui doit être réciproquement observée (art. 1, § 1). Pour les valeurs déclarées, au contraire, chaque administration est engagée jusqu'à concurrence du maximum fixé par sa propre législation.

L'expéditeur du colis postal, s'il y a lieu à indemnité, a droit dans tous les cas à la restitution des frais d'expédition et à celle des frais postaux de réclamation, lorsque la réclamation a été motivée par une faute de la poste. C'est là une autre différence avec ce qui se passe pour les lettres et boîtes avec valeur déclarée.

Plusieurs Etats ont signé un arrangement concernant l'échange des mandats de poste. Il est dit (article 7 de l'arrangement): « Les sommes converties en mandats de poste sont garanties aux déposants jusqu'au moment où elles ont été régulièrement payées aux destinataires ou aux mandataires de ceux-ci. »

Il s'agit donc d'une garantie très restreinte. Les administrations s'engagent à payer les sommes mandatées; si elles ne le faisaient pas, elles paieraient mal et ne rempliraient pas le mandat que leur a confié l'expéditeur de payer en son lieu et place. La réclamation n'est admise que dans

(1) 15 francs pour la Bulgarie, l'Espagne, la Grèce, la Turquie, les Etats-Unis de Vénézuëla. (Protocole II).

Le délai d'un an à partir du jour de l'expiration du mandat. L'administration responsable est celle qui a payé. Elle doit, pour dégager sa responsabilité, être en mesure d'établir : 1° que ses règlements comportent toutes les garanties nécessaires pour la constatation de l'identité du destinataire ; 2° que le paiement a eu lieu dans les conditions prescrites par lesdits règlements (Règlement annexé à l'arrangement, art. 10). C'est au déposant seul qu'il appartient d'agir en garantie, l'article 7 disant que les sommes sont garanties aux déposants.

Il y a enfin un arrangement sur le service des recouvrements. Il contient des règles de responsabilité très simples. Les valeurs à recouvrer sont envoyées sous pli recommandé par le déposant. Si ce pli est perdu, le déposant a droit à une indemnité de 50 francs, exception faite des cas de force majeure. Il en est de même au cas de perte ou de retard d'un pli contenant des valeurs non encaissées. Dans ces deux hypothèses, on applique les règles de responsabilité des lettres recommandées (1).

En cas de perte des sommes encaissées, l'administration au service de laquelle la perte est attribuable est tenue au remboursement intégral des sommes perdues (2). C'est le déposant seul qui a droit au remboursement bien entendu. Enfin, aux termes de l'article 11, les administrations ne sont tenues à aucune responsabilité du chef des retards dans la transmission, soit des plis recommandés contenant des valeurs à recouvrer, soit de ces valeurs elles-mêmes, soit des mandats de paiement.

Il faut pour terminer signaler une disposition qui est

(1) Arrangement, art. 10, § 1 et 2.

(2) Arrangement, art. 10, § 3.

commune à tous les cas où il peut y avoir responsabilité. Dans ces cas, pour les administrations qui ont signé la convention concernant la création des livrets d'identité, leur responsabilité cesse dès que le paiement d'un mandat ou la livraison d'un envoi postal a eu lieu contre la remise d'une quittance détachée du livret et signée par le titulaire. Les administrations ne sont d'ailleurs pas responsables de la perte du livret.

IV

Voilà pour les administrations, mais ces administrations ont des employés. Ces employés encourent-ils une responsabilité quelconque dans certaines hypothèses ? Les conventions n'en parlent pas, il faut donc se reporter aux législations internes.

Le dommage causé par l'agent peut résulter de son simple fait, accompli dans l'exercice de ses fonctions, sans intention mauvaise. Il peut résulter d'un crime ou d'un délit fonctionnel ; il peut enfin être le résultat d'un crime ou d'un délit de droit commun. Il est bien évident que pour ce dernier cas, dans n'importe quelle législation, on a le droit de demander réparation à l'auteur de ce délit ou de ce crime. Il faut, pour apprécier les éléments du crime ou du délit, se reporter aux dispositions de chaque législation interne. Il est bien évident aussi que dans cette hypothèse le particulier lésé ne pourrait pas s'en prendre à l'administration comme responsable du chef de ses préposés.

Mais on peut supposer que le dommage résulte d'une faute fonctionnelle ou d'un fait résultant de l'exercice de la fonction. Dans ce cas, le particulier lésé pourra-t-il poursuivre directement l'agent ? C'est encore affaire de la

législation interne et pourtant les conventions semblent bien écarter cette action, puisque partout elles parlent de la mise en jeu de la responsabilité des administrations. Nous croyons que, d'après les règles de la convention, les administrations sont responsables du fait et de la faute de leurs agents dans la mesure où leur responsabilité est mise en jeu. Ceci est manifeste par exemple pour le service télégraphique où le remboursement de la taxe est accordé pour le fait, et même pour la faute du service. Les mots « le fait et la faute du service » semblent bien exclure l'idée de toute poursuite directe contre ceux qui participent au service. Il en est encore de même dans la correspondance postale où on déclare les administrations responsables sans parler de l'auteur du dommage.

Ceci bien évidemment laisse pleine et entière liberté à chaque administration déclarée responsable de recourir contre ses agents (1). Ceci laisse de même de côté le cas où une législation permettrait de poursuivre les agents dans des hypothèses non visées par les conventions, où les particuliers auraient éprouvé un dommage. Mais, à notre avis, dans les cas limitativement énumérés où les particuliers lésés peuvent avoir une action en responsabilité, cette action ne peut être intentée que contre les administrations et non contre les agents. Dans les relations internationales, ce sont les administrations seules qui sont susceptibles d'être condamnées.

(1) De même cette administration peut infliger à ses agents des peines disciplinaires. Certaines administrations exigent de leurs employés un cautionnement. Ce cautionnement est au Mexique, pour tout employé qui manipule les fonds de la poste, du double du montant de son traitement annuel. (Loi du 26 octobre 1893, *Union postale*, 1898, p. 60).

V

Tout ce qui précède constitue ce que l'on a appelé dès 1880 un embryon de code de la garantie (1). Il est bien certain que ce code est encore bien incomplet. Il est cependant déjà très sensiblement augmenté et unifié depuis les premiers congrès.

Il ne semble pas, à tout bien considérer, que le système d'irresponsabilité, posé en principe dans les conventions, soit si critiquable qu'on a bien voulu le dire. On a dit qu'il ne se comprenait pas, au moins pour les compagnies de câbles qui sont des entreprises commerciales (2). A notre avis, l'irresponsabilité se justifie toujours par cette considération que le transport des correspondances est un service d'intérêt public. Sans doute les compagnies de navigation ou de câbles sous-marins sont des entreprises commerciales, mais il ne faut pas oublier qu'on leur a imposé déjà de très lourdes charges; puis revient toujours cette considération qu'il y a là des services très compliqués et dans lesquels les erreurs et les retards sont presque impossibles à éviter. Ceci ne veut pas dire que la législation de la garantie soit parfaite en notre matière; elle contient certaines anomalies choquantes que nous avons exposées, mais il faut procéder ici avec grande patience et ne pas croire que les réformes puissent se faire du jour au lendemain. Il ne faut pas en effet perdre de vue que les unions embrassent des pays de mœurs et de civilisation très différentes et où les services ne sont pas partout organisés de même.

(1) De Kirchenheim, *Les congrès internationaux de la poste et du télégraphe*, R. D. I., 1880, p. 465.

(2) Poincard, *Etudes de droit international conventionnel*, p. 299.

A un autre point de vue, depuis l'origine des unions, on a toujours été en progressant, c'est en ce qui concerne l'unification des règles de responsabilité. Actuellement cette unification est faite entre tous les pays d'Europe et certains pays extraeuropéens y tendent de plus en plus. Il est bien certain que cette unification n'est nulle part encore absolue, mais entre les pays d'Europe elle est réalisée dans la mesure du possible et on ne voit guère le moyen qu'elle le soit davantage à moins de ne plus tenir compte des droits et de la situation spéciale de chaque office.

Ce que l'on pourrait seulement souhaiter, ce serait de voir disparaître certaines différences de détail entre les dispositions sur la responsabilité contenues dans les divers arrangements en matière postale. On verrait même avec avantage toutes ces dispositions réunies dans un corps spécial ; on aboutirait alors à un véritable code sur la matière et on éviterait des répétitions qui allongent inutilement les arrangements. C'est là une modification qui se fera le jour où on fera pour l'union postale une convention définitive analogue à la convention de Saint-Pétersbourg.

TITRE III

LE FONCTIONNEMENT EN TEMPS ANORMAL

Nous avons vu jusqu'ici les principes qui règlent le transport et la situation juridique des correspondances quand la communauté internationale est dans un état normal, c'est-à-dire quand les Etats qui en font partie sont en paix les uns avec les autres. Supposons maintenant qu'une guerre éclate entre quelques-uns des Etats. Entre les Etats en guerre il va d'abord y avoir suspension ou même rupture complète des relations postales et télégraphiques. Les règles vont d'ailleurs varier suivant qu'on se trouvera en présence d'une guerre continentale ou d'une guerre maritime. Ces relations subiront encore des modifications, si une partie du territoire de l'un des belligérants est occupée par les troupes de l'autre. Enfin l'état de guerre a une répercussion sur les Etats autres que ceux en conflit. Ces Etats acquièrent en effet la qualité nouvelle d'Etats neutres. Ils ont par suite des droits et des devoirs résultant de cet état de neutralité. En quoi cela peut-il influencer sur les correspondances postales et télégraphiques ?

Dans toutes ces hypothèses, nous allons donc avoir de nombreuses questions à examiner.

CHAPITRE PREMIER

Les conséquences de l'état de guerre en ce qui touche les rapports entre belligérants sur terre.

L'état de guerre peut affecter les relations postales et télégraphiques entre belligérants à trois points de vue distincts : au point de vue de l'existence même des traités, au point de vue de la situation juridique faite à la correspondance, enfin au point de vue de la situation faite aux agents de la poste et du télégraphe de chacun des deux belligérants dans leurs rapports avec l'autre.

I

Il nous faut d'abord nous demander ce que deviennent en cas de guerre les traités postaux et télégraphiques. Il y a pour commencer une remarque à faire. Il est bien certain que tous les traités conclus par les belligérants avec des non belligérants subsistent. Cela s'applique dans les relations entre ces Etats à nos traités. Que décider à l'égard des belligérants dans leurs rapports mutuels ? L'intérêt de la question est le suivant : Si, dans les rapports entre belligérants, les traités postaux ou télégraphiques sont considérés comme rompus, les relations de correspondance entre les deux pays seront soumises à l'arbitraire de chacun des gouvernements ; de plus, lors du rétablissement de la paix, ces traités, pour pouvoir s'appliquer de nouveau, devront être formellement remis en vigueur. Si au contraire on admet que les traités subsistent, les relations de correspondances, dans la mesure où elles continueront entre les deux pays en lutte, seront ré-

glées par les dispositions de ces traités. Une fois les hostilités terminées, en outre, les dispositions conventionnelles seront de nouveau de plein droit en vigueur.

Il y a, en droit international, une doctrine constante sur la matière. Il faut distinguer, dit-on (1) : s'il s'agit de traités conclus pour régler des situations qui supposent l'état de guerre entre les contractants, ces traités-là subsistent certainement, car ils ont été conclus en vue de statuer pour cette hypothèse. A l'opposé, il faut placer les conventions conclues expressément en vue de l'état de paix, comme les traités d'amitié ou d'alliance. Celles-là bien évidemment sont rompues par l'état de guerre. Restent les traités dont l'objet est compatible avec les nécessités de la guerre : les traités de commerce, de navigation, ceux qui régissent des matières de droit civil ou commercial. Dans cette dernière catégorie rentrent bien évidemment les traités postaux ou télégraphiques. Ceux-là ne sont pas rompus par la survenance de l'état de guerre entre les contractants. C'est là la doctrine généralement admise (2).

Cette solution se justifie sans peine. En effet, si on admet, comme à peu près tout le monde, que l'état normal de la société internationale est l'état de paix et que la guerre

(1) Il faut d'ailleurs commencer par distinguer les traités transitoires qui sont exécutés en une seule fois et les traités permanents qui s'exécutent par une série d'actes. C'est de ceux-là seulement que nous avons à parler.

(2) Bluntschli, *Le droit international codifié*, § 538 ; Calvo, *op. cit.*, § 1931 ; Piedelièvre, *Précis de droit international public*, t. II, p. 161 ; Pillet, *Le droit de la guerre*, t. I, p. 104 ; Rivier, *Principes du droit des gens*, t. II, p. 137 ; Pradier-Fodéré, *Traité de droit international européen et américain*, n° 2704 ; Wheaton, *op. cit.*, III, 2, 10 ; Lucien de Sainte-Croix, *La déclaration de guerre et ses effets immédiats*, p. 197. Les vieux auteurs de droit international étaient d'avis contraire. (Vattel, *op. cit.*, t. III, § 175).

n'a pour but que de régler des difficultés insolubles autrement, on doit dire que les États en lutte, ne cessant pas de faire partie de la société internationale, ne peuvent s'affranchir de toutes les obligations qui ne sont pas absolument incompatibles avec la situation nouvelle. Ce qui est incompatible avec l'état de guerre, ce n'est pas l'existence des traités postaux ou télégraphiques, mais leur exécution et seulement dans une certaine mesure (1). Admettre le contraire, ce serait, comme le dit Bluntschli, reconnaître comme vrai le principe erroné que la guerre ramène les hommes à l'état de nature et abroge tous les droits existants (2).

S'agissant des traités d'union, cela se renforce encore par cette considération que ces traités subsistent dans les rapports entre belligérants et non belligérants. Or ces traités forment chacun un tout. Les intérêts des États sont si intimement liés les uns aux autres dans le service postal ou dans le service télégraphique que, si deux États cessaient de se conformer aux dispositions conventionnelles, tout le service serait désorganisé.

Bien entendu, de cet état de guerre il résultera que l'exécution de ces traités pourra, dans certains cas, être totalement arrêtée. Mais cet arrêt peut n'être que local, ou que temporaire (3). Du moment que la continuation du service ne nuit ni à l'un ni à l'autre des États en lutte, on doit l'admettre parce qu'intervient l'intérêt supérieur des bonnes relations internationales.

De tout ceci nous concluons : 1° que les traités postaux et télégraphiques, à plus forte raison les traités d'union,

(1) Lucien de Sainte-Croix, *op. cit.*, p. 198.

(2) Bluntschli, *op. cit.*, § 538, rem. 1.

(3) Cf. Poinard, *op. cit.*, p. 273.

continuent à régler les relations entre belligérants dans la mesure où elles subsistent; et 2° que, lors de la cessation des hostilités, ces traités recommencent à s'appliquer de plein droit, même en l'absence d'une stipulation formelle en ce sens dans le traité de paix (1).

Cette théorie ne rencontre plus d'objections chez les auteurs. Elle n'est pourtant pas toujours mise en pratique dans les faits. On a, si on en juge d'après les traités et les pièces diplomatiques, une tendance à admettre que l'état de guerre abolit tous les traités existant entre les belligérants, à ne pas même distinguer les traités d'union des autres.

Cette distinction n'a eu lieu, semble-t-il, qu'une fois. En 1871, le traité de Francfort disait dans son article 11 : « Les traités de commerce avec les différents Etats de l'Allemagne, ayant été annulés par la guerre... », puis plus loin : « Les traités de navigation, ainsi que la convention relative au service international des chemins de fer, ceux pour la garantie réciproque de la propriété des œuvres d'esprit et d'art sont remis en vigueur. » Il n'était rien dit de la convention télégraphique internationale; en fait elle a recommencé à fonctionner comme avant la guerre. Il est vraisemblable que le traité avait été considéré comme remis en vigueur entre les deux pays, dès la reprise des relations télégraphiques. Cela est d'autant plus probable que, dans un règlement du 2 février 1871, pour le service télégraphique entre Versailles et Paris, il est dit que le service se fera d'après les règles ordinaires du service international (2).

Pour le reste, les traités postaux furent rétablis formel-

(1) Renault, *Les unions internationales*, R. D. I. P., 1896, p. 20.

(2) De Clercq, t. x, p. 422.

lement par l'article 4 de la convention postale de Reims du 10 mars 1871 (1) ; puis exceptés de la remise en vigueur générale de tous les anciens traités, d'après la convention additionnelle de Francfort du 11 décembre 1871, art. 18 (2).

Le traité de San-Stephano, à l'issue de la guerre des Balkans, a également rétabli formellement et sans distinguer tous les traités et conventions antérieurement conclus entre les belligérants.

Dans les négociations pour la paix entre la Turquie et la Grèce, il a été dit à plusieurs reprises que tous les traités entre les deux Etats se trouvaient abolis par le fait de la guerre (3). Les articles 12 et 13 du traité de paix du 12 décembre 1897 rétablissent les communications entre les deux pays : « conformément aux accords généraux qui règlent la matière », dit l'art. 12 sur les communications postales (4), tandis que l'art. 13 sur les communications télégraphiques est conçu comme s'il n'y avait aucun traité général sur ce point (5). En présence de cela, à ne consi-

(1) « Les dispositions des anciens traités postaux rentreront en vigueur, relativement aux correspondances à échanger entre les habitants de l'Allemagne et ceux de la France. » (De Clercq, t. x, p. 445).

(2) De Clercq, t. x, p. 531.

(3) On lit dans un mémorandum : « Les ambassadeurs sont d'avis que, si les traités entre belligérants sont *en principe annulés* par l'état de guerre... » (A. D., 1898, III, p. 260).

(4) Art. 12 : « Les relations postales entre la Grèce et l'empire ottoman, qui avaient été interrompues depuis quelques années, seront rétablies conformément aux accords généraux qui règlent la matière, aussitôt que les administrations postales des deux pays auront conclu une convention spéciale à ce sujet. » (A. D., 1898, t. III, p. 319).

(5) Art. 13 : « Les administrations des télégraphes des deux pays devront prendre les mesures nécessaires pour rétablir les communications entre leurs réseaux respectifs et pour entretenir continuellement les lignes télégraphiques de manière à imprimer un cours ininterrompu et rapide aux correspondances. » Il est à noter que ce sont là les disposi-

dérer que l'article 12, on peut croire que l'exécution seule du traité d'union postale a été suspendue, tandis que d'après l'article 13 on peut croire que le traité télégraphique a été complètement aboli.

La pratique internationale a donc en général une tendance à considérer l'état de guerre comme abolissant tous les traités existant entre belligérants (1). Cette tendance est à critiquer. Les traités dont l'objet n'est pas incompatible avec l'état de guerre, à plus forte raison les traités d'union, doivent être considérés comme subsistant. Seule leur exécution peut être entravée, nous allons voir maintenant dans quelle mesure.

II

Si les traités d'union et les autres traités postaux et télégraphiques ne sont pas rompus par la survenance de l'état de guerre entre les parties contractantes, il peut arriver que leur exécution soit entravée. On a d'abord soutenu que toutes les communications postales et télégraphiques entre les deux pays ennemis étaient interrompues par la survenance de l'état de guerre. Cela se rattache à la vieille conception de la guerre. Si on admet en effet que celle-ci est une lutte de tous les citoyens d'un Etat contre tous les citoyens d'un autre, sans aucune espèce de limitation, il faut bien en venir là. On ne comprendrait pas des correspondances entre individus ennemis les uns des autres échangées par d'autres modes que ceux réservés aux correspondances entre belligérants.

tions de la convention de Saint-Petersbourg et qu'elle n'est pas nommée.

(1) On peut citer encore en ce sens l'art. 3 du décret espagnol du 24 avril 1898, lors de la guerre hispano-américaine, qui déclare caducs tous les traités existant entre l'Espagne et les Etats-Unis. (Le Fur. *La guerre hispano-américaine*, R. D. I. P., 1898, p. 678).

Cette notion-là est bien abandonnée. On admet généralement que la guerre est une lutte d'Etat à Etat. La lutte est en tous cas restreinte à ceux qui représentent la force militaire de chaque Etat. Dès lors, il doit s'ensuivre que seules les correspondances d'Etat et les correspondances des armées belligérantes doivent être interrompues.

Les partisans de l'interruption générale et complète des communications raisonnent d'une autre façon. Leur argumentation (1) est facile à résumer. Il faut, dit-on d'abord, que la guerre soit aussi dure que possible pour que, ses inconvénients étant très considérables, la paix soit plus vite rétablie. On ajoute que laisser les particuliers correspondre, c'est de la part de chacun des deux belligérants s'exposer à laisser renseigner son adversaire.

Ce système d'interruption absolue des communications a été mis en vigueur dans la guerre gréco-turque de 1875 ; une note du bureau international a annoncé l'interruption des relations télégraphiques entre les deux Etats (2). C'était le système autrefois toujours suivi. On peut citer ainsi une déclaration de guerre des Provinces-Unies à Louis XIV du 9 mars 1689, où il est défendu aux habitants du pays d'entretenir correspondance avec les habitants du royaume de France, par lettres ou autrement (3).

(1) V. Poincard, *op. cit.*, p. 273.

(2) *Journal télégraphique*, 1875-77, p. 730.

(3) Du Mont, *Recueil*, t. vii, 2, p. 216. V. de même Acte de déclaration de guerre faite au nom du roi d'Espagne pour les Pays-Bas : « Ordonnons de ne laisser passer aucune correspondance, communications ou commerce avec les sujets de la France sans notre permission expresse. » (Du Mont, t. vii, 2, p. 226) ; Acte de déclaration de guerre de Guillaume d'Orange (Du Mont, t. vii, 2, p. 231) ; Acte de déclaration de guerre de la reine Anne à Louis XIV (4 mai 1702, Du Mont, t. viii, 1, p. 11).

Tel quel, ce système se soutient difficilement. Ses arguments sont très faibles. Les guerres ne sont pas forcément plus courtes quand elles sont plus dures, c'est bien plutôt le contraire qui a lieu si on en juge par nos guerres modernes. Ceci réfute le premier argument. Quant au second, il est facile de lui répondre que, sans admettre l'interruption absolue des communications, on peut leur imposer une réglementation plus stricte qui évitera tous inconvénients.

A l'opposé de cette théorie se place celle qui admet que les communications postales et télégraphiques subsistent comme avant la guerre entre les particuliers, exception étant faite bien entendu pour les correspondances officielles et pour celles des armées belligérantes qui sont régies par des lois spéciales. L'argument est très simple. Il consiste à dire que la guerre doit laisser en dehors des hostilités les particuliers non combattants. C'est le système des lettres de sauvegarde du roi Philippe le Bel du 27 février 1296, autorisant la continuation des services des messagers de l'université de Paris même avec la Flandre avec laquelle il était alors en guerre (1).

Cette solution est, elle aussi, exagérée. Sans aucun doute, il n'y a lutte avec violence qu'entre ceux des citoyens de chaque Etat qui font partie de l'armée, mais les particuliers ont par suite de cet état de guerre des devoirs à remplir envers leur pays. Ils ne doivent pas le trahir, ils doivent au contraire l'assister dans la mesure du besoin. Dès lors on comprend que dans certains cas la correspondance internationale soit suspendue en tout ou partie.

(1) *Code voiturin*, t. 1, p. 5.

C'est bien en ce sens que semble être la pratique actuelle. La convention du 1^{er} juillet 1887 entre les Etats-Unis et le Mexique dit que, s'il arrivait par malheur une guerre entre les deux pays, l'échange n'en continuerait pas moins sans interruption, jusqu'à ce que l'un des pays ait avisé l'autre qu'il y a lieu de modifier le service postal. Les échanges postaux devront cesser six semaines après la réception de cet avis (1). D'après M. Pillet (2), en principe les communications postales et télégraphiques ne sont point interrompues par la guerre et elles persistent partout où les nécessités de la guerre n'obligent pas l'ennemi à les suspendre où à les retenir. C'est là, dit-il, une pratique constante, mais non un principe de droit. Cette règle n'est passée dans aucune déclaration sur les lois de la guerre. Elle nous semble cependant être une conséquence nécessaire de cette idée que si la guerre, au moins en tant que lutte avec violence, est limitée à ceux qui ont la qualité de combattants, elle n'en entraîne pas moins de nouvelles obligations pour les citoyens des pays en lutte.

Donc, nous admettons bien la continuation des relations de correspondance, mais il ne faut pas oublier que, dans certains cas dont il est évidemment seul juge, chaque Etat belligérant a le droit d'interrompre totalement ou partiellement l'échange des correspondances entre ses sujets et ceux de son adversaire.

Dans la mesure où la correspondance internationale entre les deux pays belligérants subsiste, elle peut évidemment être réglementée d'une façon plus étroite qu'en temps normal. Cela est tout naturel, puisque l'on reconnaît à chaque gouvernement le droit de la suspendre en tout ou

(1) *Union postale*, 1888, p. 153.

(2) Pillet, *Lois actuelles de la guerre*, n° 183.

en partie. C'est ainsi qu'un des belligérants pourrait bien évidemment soumettre les correspondances venant du pays avec lequel il est en guerre à son contrôle, exiger que les télégrammes soient transmis en langage clair. Il est absolument juge des mesures qu'il doit prendre, il a en effet à se soucier uniquement des nécessités de la guerre. Il peut sans doute être lié à son adversaire par le traité d'union postale ou télégraphique, mais il se trouve dans l'hypothèse prévue par ces traités, dans laquelle, la convention ne disant rien, la législation de chaque Etat reprend son empire. Il pourra arriver que les communications télégraphiques soient seules complètement interrompues. Le télégraphe en effet est un puissant instrument de guerre, aussi les belligérants n'hésiteront-ils souvent pas à aller jusqu'à rompre les fils télégraphiques sur leur territoire. Il ne faudrait d'ailleurs pas conclure de cela que les belligérants peuvent constamment laisser de côté les dispositions conventionnelles réglant la situation des correspondances. Ils ne le peuvent que lorsque la sécurité de l'Etat ou la conduite des hostilités l'exigent absolument, et seulement dans la mesure où cela est nécessaire (1). Pour le reste, les dispositions des conventions s'appliquent.

Nous venons de nous occuper uniquement des droits de chacun des Etats belligérants sur son propre territoire, en ce qui concerne le maintien ou la suspension de la correspondance échangée entre ses sujets et ceux de son ad-

(1) C'est ainsi qu'il faut approuver l'opposition faite au cours de la guerre de 1870-71 par le délégué du ministre de la justice à une proposition faite par M. Steenackers, de déférer au parquet toutes les correspondances de ou pour les Etats allemands. Il suffisait évidemment d'interdire l'envoi de ces correspondances. (Belloc, *op. cit.*, p. 583).

versaire (1). Il faut maintenant aller plus loin et voir quels sont les droits d'un belligérant qui envahit le territoire de son ennemi sur la correspondance des sujets de ce dernier.

Nous ne nous occupons pas pour le moment des correspondances venant de ou pour un pays neutre, nous en parlerons plus tard. Quant à celles échangées entre les sujets de l'Etat envahi et ceux de l'Etat envahisseur, il est bien certain que l'armée de ce dernier a le droit de les arrêter ou de les contrôler s'il les saisit, puisque chacun des deux Etats a le droit de suspendre ou d'interdire leur échange. La question est seulement de savoir quel est le droit du belligérant envahisseur, en présence de la correspondance interne de l'Etat envahi. Aucun doute pour les correspondances officielles, elles peuvent être saisies et arrêtées (2). Quant à celles de ou pour les non combattants, il est absolument impossible de refuser à l'envahisseur le droit de les saisir et de les ouvrir. Il a le droit de chercher à savoir si elles ne contiennent rien qui lui puisse être préjudiciable, seulement il semble bien qu'il doive laisser parvenir à destination celles qui lui semblent inoffensives. La solution contraire ne se justifierait que si on admettait que la guerre est une lutte de tous contre tous et doit être aussi dure que possible, en vue d'amener plus rapidement la paix (3).

(1) Bien entendu, chaque Etat a sur la correspondance échangée entre ses propres sujets les droits que lui confère sa législation.

(2) Cela s'appliquerait à la correspondance des ambassadeurs d'un belligérant restés chez l'autre. C'est là d'ailleurs une situation peu susceptible de se présenter. Dans le conflit actuel entre les puissances et la Chine, il semble bien que les ambassadeurs aient pu, dans certains cas, communiquer avec leurs gouvernements. On peut d'ailleurs se demander si ce conflit est vraiment une guerre au sens courant du mot.

(3) A plus forte raison le belligérant qui les a saisis doit faire par-

Bien entendu, on doit reconnaître aux belligérants le droit d'interrompre les relations télégraphiques. L'envahisseur a donc évidemment le droit de couper les fils qu'il rencontre. Le télégraphe est en effet un instrument de guerre, il peut être de toute nécessité d'empêcher les diverses parties de l'armée ennemie de communiquer entre elles. Cela rentre évidemment dans les destructions qui se justifient pour cause de nécessité de guerre (1). Il faut, d'ailleurs, pour qu'elle soit admissible, que cette destruction soit au moins utile à l'envahisseur.

Il y a une situation particulière, c'est celle d'un siège. Quels vont être les droits de l'armée assiégeante sur la correspondance envoyée par les assiégés ou à eux expédiée ? Il est bien entendu que nous ne parlons pas ici encore de la correspondance de ou pour les sujets d'une puissance neutre. L'opinion de tous les auteurs, c'est qu'il est de l'essence du siège ou de l'investissement que les communications soient coupées avec le monde extérieur ; par suite cette situation doit aussi bien être supportée par les non combattants que par les combattants enfermés dans la place assiégée (2). On doit en conclure que le belligérant a le droit de refuser le passage de toute correspondance ; l'isolement de la place entraîne forcément l'in-

venir à destination les objets de correspondance présentant une valeur pécuniaire, ou tout au plus ne peut-il les garder que d'une façon provisoire, la propriété privée ennemie étant respectée dans la guerre continentale.

(1) Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 265 ; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, n° 2770. M. Kazansky (*loc. cit.*) voudrait que l'on trouve un moyen d'interrompre les communications télégraphiques entre les belligérants autrement que par la rupture des fils. Cela aurait surtout de l'intérêt pour les câbles sous-marins.

(2) Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 287 ; Pillet, *Lois actuelles de la guerre*, n° 60. En sens contraire : Pigédelière, *op. cit.*, p. 255.

terception des communications avec le dehors aussi bien par voie de correspondances que par toute autre. On a cependant proposé d'introduire dans la convention d'union postale une disposition permettant l'échange de cartes postales en cas de guerre, entre les places assiégées et l'armée assiégeante et par là avec le dehors. Il suffirait, dit-on, pour éviter tout inconvénient, de donner à l'armée assiégeante le droit de vérifier tous les envois (1). Un pareil projet est évidemment très louable, mais il paraît impossible d'en faire une obligation pour les contractants à l'union postale. Il en est en effet de la sortie des lettres inoffensives comme de celle des habitants inoffensifs. Elle n'est possible que si le commandant de l'armée assiégeante estime qu'elle ne nuit pas à ses opérations, sinon elle irait contre le but même de l'investissement. En outre, avec l'adoption d'un tel système, l'assiégeant pourrait toujours craindre l'envoi de correspondances en langage convenu, de nature à renseigner son adversaire sur la nature de ses opérations.

On peut supposer que les assiégés trouvent le moyen de faire sortir leurs correspondances et que celles-ci soient saisies par l'assiégeant. Il est bien évident que ce dernier aurait le droit d'arrêter toutes les lettres et dépêches sans distinction. Cela vient toujours de ce que l'investissement doit être complet s'il veut être efficace.

III

Nous savons ce qu'il advient de la correspondance elle-même entre belligérants en temps de guerre ; quelle va

(1) Wauters, *L'union postale universelle et le droit des gens* (*Union postale*, 1891, p. 45).

être la situation des agents chargés du transport ? Nous nous occupons d'abord des agents de la poste et du télégraphe remplissant leurs fonctions ordinaires ; le seul cas à étudier est celui où ils se trouvent en présence d'une armée d'invasion.

Il faut rappeler d'abord que les individus qui tombent au pouvoir de l'armée ennemie peuvent être traités de plusieurs manières. Ils peuvent d'abord être relâchés purement et simplement. En second lieu, ils peuvent être traités comme prisonniers de guerre ; en cette qualité, ils ont le droit d'être traités humainement et convenablement, ils ne subissent pas de peine, ils sont seulement mis dans l'impossibilité de combattre à nouveau dans la guerre en cours. En troisième lieu, les individus pris par l'armée ennemie peuvent être considérés comme espions. L'espion est, dit le règlement de La Haye, celui qui, agissant clandestinement ou sous de faux prétextes, recueille ou cherche à recueillir des informations dans la zone d'opérations de l'armée ennemie (1), avec l'intention de les communiquer à la partie adverse. Les espions, s'ils sont pris, ne sont pas traités comme prisonniers de guerre, ils ont le droit d'être jugés par un conseil de guerre et généralement sont condamnés à mort. C'est donc une véritable peine qu'ils subissent. Enfin il peut se faire que certaines personnes, tout en n'étant pas des espions, soient saisies dans les lignes de l'armée ennemie, elles peuvent évidemment subir des peines, car cette armée a le droit

(1) Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, voté à la conférence de La Haye, art. 29. L'art. 19 du projet de déclaration de Bruxelles est conçu dans les mêmes termes. Au lieu des mots : « dans la zone d'opérations de l'armée ennemie », il y a : « dans les pays occupés par l'ennemi. »

d'interdire qu'on pénètre dans ses lignes. Ces distinctions faites, dans quelle catégorie vont être rangés les agents postaux et télégraphiques ainsi tombés entre les mains d'une armée ennemie ?

Nous supposons d'abord que les agents postaux et télégraphiques de l'Etat envahi ne font que remplir leur mission ordinaire, c'est-à-dire le transport des correspondances internes. Ils agissent en tant qu'agents d'une administration civile. Dès lors, ils sont dans la situation de tous les fonctionnaires de l'Etat envahi non participants aux hostilités et doivent être respectés. On ne pourrait donc pas les traiter en espions, ni même en prisonniers de guerre (1) ; on pourrait seulement les arrêter et les punir (2) comme tout individu franchissant les lignes malgré la défense faite (3).

Il est bien entendu que ceci ne s'applique pas aux employés postaux ou télégraphiques qui transporteraient, en même temps que les correspondances normales, des correspondances relatives à la conduite des hostilités. Ceci laisse de côté aussi les employés appartenant aux corps spéciaux destinés à assurer rapidement le service de la poste et du télégraphe au cours d'une campagne. Ceux-là

(1) Instructions pour les armées des Etats-Unis, art. 49, 50, 51 ; Projet de Bruxelles, art. 34 ; Manuel d'Oxford, art. 21, 22.

(2) C'est ainsi qu'en 1870, pendant le siège de Paris, un courrier convoyeur, M. Ayrolles, fut pris en essayant de rentrer dans Paris ; il fut jugé, condamné à mort, puis relâché avec ordre de rentrer dans la capitale (Belloc, *op. cit.*, p. 580).

(3) Quelquefois on a vu l'armée envahissante protéger les courriers. On peut citer en ce sens deux arrêts, l'un de Louis XV, l'autre de l'impératrice Marie-Thérèse, donnés en 1745 et décidant que pendant la guerre en cours il serait donné aide et protection aux postillons de l'ennemi (cité par M. Wauters, *Union postale*, 1882, p. 150).

participent aux hostilités, officiellement, ils'ont droit au traitement des prisonniers de guerre (1).

En outre des agents ordinaires chargés du transport des correspondances, il y a les courriers militaires. Ceux-ci ont pour mission de transporter les communications verbales ou écrites relatives à la conduite des opérations. Ce peuvent être des soldats de l'armée. Dans ce cas, s'ils sont pris revêtus de leur uniforme, d'après l'opinion générale, ils doivent être traités comme prisonniers de guerre (2). Les instructions pour les armées des Etats-Unis (art. 99), le projet de déclaration de Bruxelles (art. 22), le manuel d'Oxford (art. 21), le règlement de La Haye (art. 29) sont en ce sens.

Que faut-il décider si le messager ou le courrier tout en étant militaire n'est pas revêtu de son uniforme, ou même s'il n'est pas militaire (3). Les instructions américaines disent que dans ce cas les circonstances qui ont amené la capture déterminent les mesures à prendre à son égard. Le projet de Bruxelles comme le règlement de La Haye ne distinguent pas, il suffit que les messagers ou courriers accomplissent ouvertement leur mission pour avoir le droit d'être traités en prisonniers de guerre. Il en est de

(1) Pradier-Fodéré, *op. cit.*, nos 2807-2810; Guelle, *Précis des lois de la guerre sur terre*, t. 1, p. 195. Ce dernier auteur va même jusqu'à admettre qu'on peut faire prisonniers de guerre les employés de certaines administrations refusant de se soumettre aux réquisitions à eux faites.

(2) Pillet, *Le droit de la guerre*, t. II, p. 201; Piedelièvre, *op. cit.*, t. II, p. 231; Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 210; Calvo, *op. cit.*, § 2119; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, n° 2809; Bluntschli, art. 639; Renault, *Cours*, 1898-99; Guelle, *op. cit.*, t. I, p. 134.

(3) D'après Guelle, tout se résout en une question de bonne foi. Le messager qui a employé la ruse, le déguisement, la perfidie est assimilable à un espion. C'est au moins excessif pour celui qui a employé la ruse ou le déguisement.

même du manuel d'Oxford. M. Rivier, tout en admettant l'assimilation des messagers militaires revêtus de leur uniforme à ceux qui ne le sont pas, semble distinguer suivant qu'il s'agit d'un courrier militaire dont l'office est de transmettre les correspondances entre le commandant en chef et ses subordonnés et les autres messagers. La question ne se pose pas pour les premiers qui, s'ils étaient pris, devraient être traités en prisonniers de guerre ; pour les autres le messager non soldat pourrait être arrêté et puni conformément à la loi militaire du capteur, et ses dépêches interceptées.

Nous ne croyons pas que la solution donnée par M. Rivier soit satisfaisante. En effet, les soldats chargés de messages se déguiseront le plus souvent, il pourra leur être à peu près impossible de justifier de leur qualité, dès lors ils devront être traités comme les messagers non soldats. Cela sera très injuste, car ces militaires déguisés accomplissent un acte de soldats, ils doivent être traités comme tels s'ils sont pris. Pour cette raison, nous ne croyons pas qu'il soit équitable de traiter différemment le messager militaire de celui qui ne l'est pas.

Faut-il en outre maintenir cette condition que dans tous les cas le messager ou le courrier remplisse ouvertement sa mission ? Cela est dans le projet de Bruxelles et dans le manuel d'Oxford. Comme le fait remarquer M. Pradier-Fodéré (1), on peut se demander si la condition est bien réalisable. Se figure-t-on un messager, chargé de remettre une dépêche ou de faire une communication verbale à un chef de sa propre armée, voyageant ouvertement revêtu de ses armes ? La nature de la mission du messager ne com-

(1) Pradier-Fodéré, *Trailé*, n° 2809.

porte pas qu'il agisse ouvertement ; ce n'est pas parce qu'il sera déguisé ou qu'il agira secrètement qu'il sera un espion, si, en fait, il n'épie pas. La solution la meilleure consiste donc à dire que le messenger soldat ou non, déguisé ou non, doit être traité, s'il est capturé, en prisonnier de guerre (1). Bien entendu il faudra, comme le disent les instructions américaines, tenir compte des circonstances ayant accompagné la capture.

Il y a une dernière sorte de messagers : ce sont ceux qui sont envoyés en ballon. Pendant la guerre de 1870, on a pour la première fois utilisé les ballons pour le transport des correspondances entre Paris investi et le reste du territoire. On peut se demander quelle situation doit être faite aux aéronautes messagers (2), s'ils sont capturés. Faut-il les considérer comme prisonniers de guerre ou au contraire comme justiciables des tribunaux militaires ? La dernière solution a été soutenue par certains auteurs, notamment par Bluntschli (3). On a pour cela raisonné de deux manières qui se complètent l'une l'autre. L'armée assiégeante, dit-on, a dans l'air un pouvoir effectif qui s'étend jusqu'à hauteur de portée de canon, au-delà l'air devient libre. Dès lors le belligérant assiégeant a le droit de défendre de passer dans cette zone et de punir ceux qui enfreignent cette défense. On ajoute que les aéronautes doivent être assimilés à des espions parce qu'en fait leur ascension est clandestine, tout au moins lorsqu'elle a lieu la nuit ou par un temps de brouillard.

(1) Bluntschli, *op. cit.*, art. 639 ; Calvo, § 2119.

(2) En temps de guerre les aéronautes peuvent être autre chose que messagers, ils peuvent être employés comme éclaireurs ou même comme combattants.

(3) Bluntschli, *op. cit.*, art. 632.

Tout ceci n'est pas bien difficile à réfuter. D'abord ce pouvoir dans l'air ne repose sur aucun fondement juridique. Il y a là une assimilation avec ce que, dans le territoire maritime, on désigne sous le nom de mer territoriale, mais l'assimilation n'est pas justifiée, car la mer territoriale a été déterminée et délimitée par des conventions. Quant au reproche de clandestinité, si on le reconnaissait comme fondé, il faudrait en venir à ne plus jamais traiter comme prisonniers de guerre les messagers non militaires ou non revêtus de leur costume militaire, saisis dans les lignes ennemies. Au surplus le procédé exclut ici toute clandestinité (1).

M. de Bismarck a cependant émis en 1870 la prétention de traiter comme espions ou tout au moins de punir les aéronautes capturés. Un Anglais qui avait quitté Paris en ballon, le 27 octobre 1870, fut fait prisonnier. Traduit devant un conseil de guerre malgré l'intervention du ministre des affaires étrangères d'Angleterre et acquitté, il ne fut relâché qu'après confirmation de la sentence à Versailles.

La presque unanimité des auteurs condamne cette manière d'agir (2). Les aéronautes doivent être assimilés à des messagers accomplissant ouvertement leur mission, ils ont donc droit au traitement des prisonniers de guerre.

(1) Wilhem, *De la situation juridique des aéronautes en droit international*, J. I. P., 1891, p. 440.

(2) Projet de Bruxelles, art. 22; Manuel d'Oxford, art. 21; Règlement de La Haye, art. 29; Pillet, *Droit de la guerre*, t. II, p. 215; Piedelièvre, *op. cit.*, t. II, p. 231; Calvo, *op. cit.*, § 2119; Pradier-Fodéré, *Traité*, n° 2766; Rolin-Jacquemyns, chronique, *R. D. I.*, 1870, p. 675; Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 249; Guelle, *Précis*, t. I, p. 134; de Martens, *Traité de droit international*, t. III, p. 219; Wilhem, *loc. cit.*; Renault, *Cours*, 1898-99.

Le délégué prussien lui-même a été de cet avis à la conférence de Bruxelles, et il a demandé qu'il fût expressément formulé que les individus montés en ballon pourraient être sommés de descendre, que s'ils s'y refusaient on pourrait tirer sur eux et que, lorsqu'ils seraient capturés, ils seraient prisonniers de guerre et ne pourraient en aucun cas être traités comme espions (1). On a proposé, pour éviter à l'avenir toute difficulté, de donner aux aéronautes un costume spécial s'ils sont messagers. Il y aurait dans ce cas assimilation complète avec les messagers militaires capturés revêtus de leur uniforme. C'est évidemment là une réforme désirable (2).

IV

Il y a enfin, en cas de guerre, une dernière hypothèse, où la correspondance va se trouver régie par des règles spéciales, c'est celle de la correspondance entre belligérants eux-mêmes. Il arrive très souvent que l'un des belligérants ait des propositions ou des communications à faire à l'autre et lui envoie pour cela un messenger spécial, généralement un officier, appelé parlementaire. On admet généralement que cet envoyé est inviolable ainsi que sa correspondance. Celle-ci échappe donc à toute saisie et à toute ouverture ; quant à l'envoyé on ne peut le faire prisonnier ni tirer sur lui (3).

(1) Protocole III, A. D., 1876-77, t. I, p. 86.

(2) Wilhem, *loc. cit.*, p. 449

(3) Instructions américaines, art. 113. En 1870, il y a eu des accusations réciproques d'avoir tiré sur le drapeau parlementaire. Elles n'ont jamais été prouvées. Comme le dit M. Pillét (*Le droit de la guerre*, t. I, p. 254), le seul remède aux abus consiste dans une meilleure éducation des soldats.

Le parlementaire doit être reconnaissable, pour cela il est généralement accompagné d'un trompette et doit avoir un fanion blanc (1). Comment doit-il être reçu? D'abord il est loisible à un général de refuser de le recevoir; il ne faut pas, en effet, qu'il puisse en résulter pour celui-ci un dommage (2), mais ce refus ne doit pas avoir un caractère agressif (3). Peut-on déclarer d'une façon générale que l'on ne recevra pas de parlementaires? Le manuel français à l'usage des officiers de l'armée de terre est en ce sens; il ajoute d'ailleurs que cette mesure ne doit être prise que pour de graves motifs et pour un temps déterminé. Dans ces limites cette décision se comprend, elle se justifie par la nécessité de cacher certaines opérations qui doivent, pour être couronnées de succès, demeurer secrètes (4). Quant à la déclaration faite au début d'une guerre qu'on ne recevra pas de parlementaires durant tout le cours des hostilités, elle ne se justifierait pas: faire une telle déclaration, en effet, reviendrait à dire que l'on entend faire une guerre sans merci qui ne se terminera qu'avec l'écrasement définitif du plus faible. Le règlement de La Haye (art. 33) est en ce sens, il semble même prohiber toute déclaration faite qu'on ne recevra pas de parlementaires pendant un certain temps.

Quand le parlementaire n'est pas reçu, son caractère d'inviolabilité doit persister jusqu'à ce qu'il ait gagné ses lignes. On peut se demander s'il en serait encore ainsi au

(1) Projet de Bruxelles, art. 43; Manuel d'Oxford, art. 30. Le trompette et le porte-fanion sont inviolables, il en est de même de l'interprète d'après le règlement de La Haye.

(2) Projet de Bruxelles, art. 44; Manuel d'Oxford, art. 29; Instructions américaines, art. 111; Règlement de La Haye, art. 33.

(3) De Martens, *Traité*, t. III, p. 301.

(4) Pillet, *op. cit.*, p. 252.

cas où il se présenterait malgré la déclaration faite par un général qu'il n'entend pas en recevoir pendant un certain temps. Il faut distinguer. Si la déclaration de ce général n'a pas été portée à la connaissance de l'adversaire, le parlementaire doit pouvoir s'en aller librement. Si au contraire cette déclaration a pu être portée à sa connaissance, celui qui malgré cela se présenterait comme tel pourrait être traité comme prisonnier de guerre, sauf peut-être au cas où il alléguerait sa bonne foi. On ne peut en effet, en dehors de cette hypothèse, trouver d'autre motif plausible à sa présence dans les lignes ennemies que la recherche de renseignements pour le compte de son armée. Il remplit au moins le rôle d'éclaireur, aggravé de ce fait qu'il usurpe une qualité qu'il est présumé ne pouvoir avoir. Le projet de Bruxelles (art. 44) est en ce sens.

Le belligérant qui reçoit un parlementaire a évidemment le droit d'entourer sa réception de toutes les précautions qu'il juge nécessaires (1). Si le parlementaire, par exemple, a pu recueillir des renseignements qu'il importe de tenir cachés à l'ennemi, on pourra le retenir le temps qui sera utile (2).

Le parlementaire et ceux qui l'accompagnent doivent s'abstenir de tout acte d'espionnage ; s'ils ne le faisaient pas, ils s'exposeraient à être traités comme espions.

Les instructions américaines (art. 114) disent : « S'il est reconnu et bien prouvé qu'il n'a été fait usage du drapeau parlementaire que pour obtenir subrepticement des renseignements militaires, le porteur du drapeau sera

(1) Projet de Bruxelles, art. 40 ; Manuel d'Oxford, art. 29.

(2) Guelle, *Précis*, t. 1, p. 225.

considéré comme un espion. » Ceci ne vise qu'une hypothèse, le manuel d'Oxford et la déclaration de Bruxelles sont plus complets. D'après eux, si le parlementaire a abusé de la confiance qu'on lui accorde, il peut être retenu temporairement, mais sans perdre son droit à l'inviolabilité. Il ne perd ce droit que s'il a profité de sa situation pour provoquer une trahison (1); quant à l'hypothèse prévue par les instructions américaines, elle n'est pas visée dans ces derniers textes, mais elle va de soi. En effet, celui qui use du drapeau parlementaire dans ce cas en use en vertu d'une fausse qualité. Il faut cependant agir, dans la répression de ces actes, avec une grande prudence comme le recommandent les instructions américaines, à cause du caractère sacré du drapeau dont on a fait abus.

CHAPITRE II

Les règles spéciales à la guerre maritime.

Dans l'état normal de la société entre Etats, la correspondance postale et télégraphique par voie maritime est soumise à des conditions particulières, il en est de même forcément en temps de guerre. Ceci est d'autant plus certain que la guerre maritime admet encore des pratiques depuis longtemps abandonnées pour la guerre terrestre. Il va falloir s'occuper successivement de la correspondance et des moyens de correspondre, soit par la poste, soit par le télégraphe.

(1) Le projet de Bruxelles, art. 45, dit : « pour provoquer ou commettre un acte de trahison. » Le mot commettre est de trop, on ne trahit pas en effet un ennemi, on ne peut trahir que l'armée dont on fait partie.

I

Les correspondances postales par voie maritime subissent nécessairement le contre-coup de l'état de guerre. On peut se demander si elles sont nécessairement interrompues. Bien entendu nous ne nous occupons pas ici des correspondances échangées entre les belligérants et les neutres, mais seulement de celles échangées entre les sujets des Etats belligérants. Certains traités ont prévu la situation : ainsi un traité entre les Etats-Unis et le Mexique, entré en vigueur le 1^{er} juillet 1887, dit que, si par malheur il arrivait une guerre entre les deux pays, l'échange postal n'en continuerait pas moins sans interruption jusqu'à ce que l'un des Etats avise l'autre qu'il y a lieu de suspendre le service postal (1). Il est bien certain qu'en l'absence d'une telle disposition conventionnelle, chacun des deux Etats en lutte aurait le droit de déclarer qu'il entend interrompre toutes les communications avec l'autre.

Sans aller jusque là, chacun des deux belligérants peut prétendre évidemment exercer son contrôle sur les correspondances venant du pays avec lequel il est en lutte, ou à lui destinées. Il n'y a pas là de solution spéciale à la guerre maritime. Il faut dire, ici encore, que les communications postales doivent persister partout où les nécessités de la guerre n'y mettent pas d'obstacle. Il y a à noter seulement que les suspensions de correspondances postales seront plus fréquentes dans la guerre maritime que dans la guerre continentale, la conduite des hostilités exigeant que certains bâtiments ennemis ne puissent pénétrer dans certains ports.

(1) *Union postale*, 1888, p. 153.

On peut se demander s'il n'y a pas lieu à des règles spéciales en cas de blocus. Evidemment même si les correspondances ont continué entre belligérants depuis le début des hostilités, il peut être dans l'intérêt de celui qui bloque un port d'arrêter toute correspondance à destination de celui-ci. Il faut donc lui reconnaître ce droit. C'est la même solution que celle que nous avons donnée pour le cas d'un siège. Le blocus n'est pas en effet autre chose qu'un siège par mer, dont le but est d'isoler aussi complètement que possible les habitants du port bloqué.

II

Cette correspondance est transportée sur des navires spéciaux appelés paquebots-poste. Ceux-ci sont appelés à être rencontrés par des navires de guerre de la puissance ennemie de celle dont ils portent le pavillon et qui les subventionne : quelle va être leur situation ? Nous allons examiner successivement la pratique suivie et les tendances de la doctrine.

Les paquebots-poste ont, nous le savons, une position intermédiaire entre les navires de guerre et les navires de commerce. Ils ont certains des privilèges des premiers, sans en avoir toutes les immunités ; en temps de guerre à qui va-t-on les assimiler ? Si c'est aux navires de guerre, il faudra les considérer comme participant aux hostilités, admettre qu'ils peuvent être détruits ou capturés. Si c'est aux navires de commerce, sans doute ils ne pourront plus être attaqués et combattus, mais ils pourront être arrêtés, visités, saisis et leur cargaison vendue au profit de l'Etat dont relève le navire capteur, en un mot ils seront soumis au droit de prise. La propriété privée ennemie n'est pas en

effet respectée dans la guerre sur mer et on admet sa saisie par les navires de guerre de chacun des deux belligérants. Ce droit de prise se justifie surtout par des considérations pratiques de valeur assez faible. La saisie des navires de commerce est, dit-on, le seul moyen de voir la guerre aboutir ; il y a là au fond un vieux reste de l'idée que la guerre se fait d'individus à individus et non d'Etat à Etat.

Quelque opinion que l'on ait sur la valeur du droit de prise, il faut le reconnaître comme admis en pratique ; revenons donc aux navires de poste. Il n'est jamais venu à l'idée de personne de les considérer comme navires de guerre, de les attaquer et de les couler à moins qu'ils n'aient été enrégimentés dans la flotte de guerre de l'Etat dont ils relèvent, ce qui arrive en France. Mais peuvent-ils être capturés ? L'affirmative est admise en pratique internationale (1), en l'absence de toute disposition conventionnelle en sens contraire.

Ces dispositions sont d'ailleurs assez nombreuses. Un certain nombre de traités concernant les paquebots-poste ont en effet admis des exceptions. C'est ainsi que la convention franco-anglaise du 14 juin 1833 a, pour la première fois, dit dans son article 13 : « En cas de guerre entre les deux nations, les paquebots-poste continueront leur navigation sans obstacle ni molestation, jusqu'à notification de la cessation de leurs services faite par l'un des deux gouvernements, auquel cas il leur sera permis de retourner librement et sous protection spéciale dans leurs ports respectifs (2). » On retrouve cela dans presque tous les traités

(1) Piedelièvre, *op. cit.*, t. II, p. 450 ; Rivjer, *op. cit.*, t. II, p. 336.

(2) De Clercq, t. IV, p. 248.

sur les paquebots passés par la France (1). Le dernier traité franco-anglais du 30 août 1890 reproduit encore cette disposition dans son article 9, de même la convention postale entre les Etats-Unis et le Mexique mise en vigueur le 1^{er} juillet 1887 (2). Ce sont là des dispositions assez fréquentes, mais en leur absence les paquebots-poste sont sujets à saisie.

Nous venons de voir la pratique internationale. La grande majorité de la doctrine a une tendance très marquée à s'élever contre ce droit absolu et à admettre l'inviolabilité des paquebots postaux (3). Seuls les auteurs anglais sont presque tous en sens contraire (4). Seulement, si on est d'accord pour admettre le principe de l'inviolabilité, on ne s'explique pas bien clairement sur le reste.

Il faut d'abord raisonner en tenant compte de ce fait que dans la pratique internationale on admet le droit de prise s'exerçant sur la propriété privée ennemie.

Ceci posé, s'agissant des paquebots-poste, il faut à notre avis distinguer trois hypothèses (5). Toutes trois supposent bien entendu que les belligérants n'admettent pas la continuation normale des relations de correspondance, et en outre qu'il s'agit de paquebots relevant de l'un des belligérants.

(1) Voir notamment un Traité avec le Portugal (19 juin 1844, de Clercq, t. v, p. 181).

(2) *Union postale*, 1888, p. 153.

(3) De Bœck, *De la propriété ennemie sous pavillon ennemi*, p. 239 ; Piedelièvre, *op. cit.*, t. II, p. 239 ; Calvo, *op. cit.*, § 2378 ; Bonfils, *Manuel*, p. 734.

(4) Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, p. 177. La même thèse est soutenue par un auteur français : Raynaud, *Du principe du droit de prise dans les guerres maritimes*, thèse, Paris, 1900, p. 99.

(5) M. de Bœck, *op. cit.*, p. 420, a le premier proposé cette distinction.

Première hypothèse. — Le paquebot transporte des correspondances entre deux parties du territoire du même État. Il est rencontré par un navire de guerre du belligérant ennemi de l'État dont il relève. Ce dernier a évidemment le droit de l'arrêter, de le visiter, de le saisir. Il peut en effet être du plus grand intérêt pour un belligérant d'empêcher les autorités de son adversaire de communiquer avec leurs possessions et leurs colonies et dans la masse des correspondances transportées, il est vraisemblable qu'il y a des correspondances officielles. Ceci admis, le tribunal des prises du capteur peut-il prononcer la confiscation du navire ? Oui certainement, si celui-ci appartient à une compagnie privée, car ainsi on s'attaque au commerce de l'État ennemi, ce qui est le but du droit de prise. D'ailleurs, le plus souvent, les paquebots postaux sont aussi des navires de commerce. Oui encore, si le navire appartient à l'État ennemi. Sans doute ce navire avait comme but exclusif de remplir un service public, sans avoir en vue la recherche d'un avantage commercial. Mais il ne faut pas oublier que ce qui justifie le droit de prise, c'est la nécessité où l'on est d'atteindre le commerce de l'adversaire pour que la guerre ait vraiment une action efficace. Or, n'est-ce pas un moyen de porter atteinte à ce commerce que de faire subir de graves dommages aux administrations chargées du transport des correspondances ? On arrive ainsi en effet à ralentir l'activité des correspondances et par suite des transactions commerciales.

Deuxième hypothèse. — Le paquebot fait le service des dépêches entre un pays belligérant et un neutre. Il serait désirable que dans ce cas, comme le fait remarquer M. de Bœck, on neutralisât ces paquebots. Ils ont en effet le

caractère d'être affectés à un véritable service public international. Dans la première hypothèse, il peut être de l'intérêt de chaque belligérant d'entraver le fonctionnement des services publics de son adversaire, mais ici il y a un tiers intéressé dans la question et ceci a une importance telle que le caractère d'être affecté à un service public international prime même celui d'être affecté à des intérêts commerciaux. Comme le dit Cauchy (1) : « S'il y a quelque chose de commercial dans les stipulations qui se rattachent au transport de dépêches et de voyageurs par paquebots et dans les bénéfices qu'il procure, combien d'intérêts de l'ordre le plus élevé ne seraient-ils pas en souffrance, si les services régulièrement établis pouvaient être interrompus et troublés ? » Au surplus, les intérêts commerciaux ici en jeu ne sont plus eux aussi propres aux belligérants, mais communs aux belligérants et aux neutres. Sans aucun doute, il faudrait sauvegarder avec cette solution les droits de chacun des belligérants, mais il suffirait de permettre à l'un et à l'autre d'exercer son droit d'arrêt ou de visite sur les correspondances transportées par le paquebot neutralisé.

Troisième hypothèse. — Les paquebots transportent la correspondance entre les deux pays ennemis. Dans ce cas, dit M. de Boeck, il semble difficile d'aller plus loin que l'article 13 de la convention franco-anglaise de 1833. Il faudrait donc considérer le paquebot comme inviolable jusqu'à notification de cessation du service faite par l'un des deux gouvernements. A partir de ce moment, tout paquebot postal ennemi serait traité comme navire de

(1) Cauchy, *Le droit maritime international considéré dans ses origines et dans ses rapports avec les progrès de la civilisation*, t. II, p. 431. Ceci a été dit à propos du droit de visite et s'applique ici a fortiori.

commerce. Il ne pourrait en effet revendiquer aucune autre qualité, puisque par hypothèse le service postal entre les deux pays serait interrompu.

Ce système a évidemment des inconvénients, ils apparaîtront surtout lorsque le paquebot transportera à la fois des correspondances à destination des pays ennemis et des pays neutres. Il est cependant le seul qui puisse se concevoir avec le maintien du droit de prise. Notre solution se justifie ici encore pour les deux motifs déjà indiqués. D'une part, les navires de poste sont la plupart du temps des navires de commerce. D'autre part, comme le droit de prise ne se justifie que parce que l'on admet que la guerre maritime pour être efficace doit atteindre le commerce des belligérants, il doit s'appliquer dans notre hypothèse, car c'est un moyen d'atteindre le commerce ennemi que de nuire aux entreprises chargées du transport des correspondances. Nous l'avons, en effet, dit plusieurs fois déjà : à supposer que ces entreprises privées ou publiques cessent de fonctionner, la vie commerciale de chaque pays se restreindrait dans des proportions considérables.

Dans les cas où la capture des paquebots postaux est ainsi admise, qu'advient-il des objets de correspondance ? Bien entendu le capteur a le droit d'ouvrir les lettres et de retenir celles qui présentent pour lui un intérêt politique et militaire. On doit lui donner de même le droit de retenir les autres lettres, car ce peut être un moyen de préjudicier au commerce de l'ennemi. Il en doit être de même pour les objets qui ont une valeur pécuniaire. On doit admettre leur capture et leur confiscation du moment qu'on les admet pour le navire postal. Ceci s'applique aux envois avec valeur déclarée, aux colis postaux, aux mandats de poste, aux retours de valeurs recouvrées.

Ce dernier point peut être d'ailleurs l'occasion de très grosses difficultés en cas de saisie d'objets, à destination des habitants d'un pays neutre, devant transiter par un office belligérant. Ici intervient en effet la question de savoir à qui appartient en cours de route un objet confié à la poste. Suivant qu'on décidera qu'il appartient à l'expéditeur ou au destinataire, on exercera ou on n'exercera pas le droit de prise, puisque la propriété neutre est respectée même sous pavillon ennemi. Or, sur la question les législations varient. On sera obligé, au risque de léser les neutres, de suivre la législation du capteur (1). On s'explique par suite que certains auteurs aient demandé au moins pour ces objets l'exemption du droit de prise (2).

Tout ce système est extrêmement rigoureux ; il est, à notre avis, le seul logique, si on raisonne en admettant le maintien du droit de prise. A notre avis la solution la plus raisonnable consiste dans la condamnation de ce droit, et dans sa suppression sauf certaines restrictions indispensables. Ce droit est un vestige de la vieille idée que la guerre se fait d'individus à individus. Il se défend assez difficilement, tous les arguments en sa faveur pouvant se ramener à celui-ci : la guerre maritime doit employer des moyens de contrainte plus violents que ceux de la guerre continentale, à raison de l'élément où elle a lieu, sous peine de devenir inefficace. Or, sans croire à la disparition complète de la guerre, on ne peut que souhaiter voir la

(1) Cela arrive dans l'hypothèse suivante : L'Etat A, belligérant, expédie un colis à l'Etat C, neutre. Ce colis est saisi par l'autre belligérant B. Or, aux termes de la législation de A et de C, c'est le destinataire qui est devenu propriétaire. Aux termes de la législation de B, c'est l'expéditeur qui l'est resté. Le droit de prise s'appliquera et le neutre sera lésé.

(2) Perels, *loc. cit.*

guerre maritime tellement inefficace qu'on n'y recoure plus (1).

C'est en partant de cette idée que le règlement des prises adopté par l'Institut de droit international a donné une solution très équitable. D'après ce règlement, le droit de prise consiste dans l'arrêt, la visite, la recherche et la saisie des navires de commerce. La propriété privée est inviolable sur mer sous condition de réciprocité. Quant aux paquebots postaux, ils peuvent être arrêtés, visités, sauf lorsque le commissaire du gouvernement dont ils portent le pavillon déclare par écrit que le paquebot ne transporte ni des dépêches, ni des troupes pour l'ennemi, ni de la contrebande de guerre pour le compte ou à destination de l'ennemi. La saisie n'a lieu que dans un certain nombre de cas. En ce qui concerne la correspondance, celle qui est officielle peut être saisie, mais, ceci fait, le paquebot peut continuer sa route si sa cargaison ne se compose pas en majeure partie ou exclusivement de contrebande de guerre. Ceci s'applique quelle que soit la nationalité du paquebot. Nous aurons l'occasion d'y revenir à propos des paquebots neutres (2).

Tel quel ce système semble complètement à approuver. Il concilie les intérêts des belligérants et les intérêts commerciaux des habitants des pays en lutte. Il faut souhaiter de le voir adopter par les Etats.

De même que dans la guerre territoriale, les belligérants dans la guerre maritime ont des communications à se faire, il y a pour ces motifs des navires dits de cartel, qui

(1) De Boeck, *op. cit.*, p. 295. La grande majorité des auteurs est d'accord pour condamner le droit de prise.

(2) Règlement des prises, art. 1, 13, 16, 17, 33, 34. (*Annuaire de l'Institut*, t. IX, p. 218).

remplissent le rôle de parlementaires. Ils ont comme ceux-ci pour mission de porter à l'ennemi des propositions de caractère pacifique ou d'effectuer des échanges de prisonniers (1). Ces navires et leurs équipages ont le droit d'être considérés comme neutres, ils sont naturellement inviolables, échappent par conséquent à tout droit de capture. Le navire de cartel peut appartenir à une nationalité étrangère. Dans ce cas, bien entendu, il doit être soustrait au droit de capture. On cite, à ce propos, l'emploi par les Anglais, pendant les guerres du premier empire, d'un navire hollandais comme navire de cartel (2). Il en est pour le reste des navires de cartel comme des parlementaires. Le pays où ils demandent à aborder peut leur interdire l'entrée de ses ports, pendant un certain temps et pour certaines circonstances. Ajoutons que, pour avoir droit à l'inviolabilité, le navire de cartel doit se borner à remplir exclusivement sa mission politique ; on ne comprendrait pas qu'il contint à son bord des marchandises ou des munitions de guerre ; de même, pour continuer à jouir de ces privilèges, les matelots doivent s'abstenir de tout acte d'espionnage et se comporter absolument comme des neutres.

III

La correspondance télégraphique subit, elle aussi, le

(1) On donne aussi le nom de navires de cartel aux bâtiments affectés au transport des prisonniers de guerre échangés en vertu d'une convention entre belligérants. Il ne semble pas que d'après les théories anglaises ils aient une autre destination. (Twiss, *op. cit.*, t. II, p. 348 ; Dupuis *op. cit.*, p. 170). Le rôle de parlementaire des navires de cartel se trouve indiqué dans Calvo, *op. cit.*, § 2417 ; Pillet, *Droit de la guerre*, t. I, p. 254 ; Bonfils, *Manuel*, p. 701.

(2) Calvo, *op. cit.*, § 2419-2422.

contre-coup de la guerre maritime. Il faut étudier ici encore ce que devient le droit de correspondre entre les belligérants et quelle va être en cas de guerre la situation des câbles sous-marins. Comme pour les paquebots-poste, la situation est en fait assez éloignée des desiderata des publicistes et de l'opinion.

Chacun des belligérants est évidemment en droit d'interrompre en temps de guerre maritime, pour tout ou partie, les correspondances télégraphiques échangées entre ses sujets et ceux de son adversaire. Sans les interrompre, il peut les soumettre à une réglementation spéciale, supprimer la faculté d'employer le langage secret, exiger que toutes les dépêches soient soumises à son contrôle avant d'être remises à destination. Il y a là des mesures que chaque État est libre de prendre chez lui, en vertu des articles 7 et 8 de la convention de Saint-Pétersbourg (1). Cela est vrai dans le cas d'une guerre maritime comme dans celui d'une guerre continentale.

Voici maintenant une question beaucoup plus délicate : quelle va être la situation faite aux câbles télégraphiques en temps de guerre maritime ? Dans la guerre continentale on admet sans difficulté que chaque belligérant peut détruire ses propres lignes télégraphiques et celles de son adversaire. Ici encore chacun des belligérants a le plus grand intérêt à empêcher que son adversaire puisse correspondre avec ses colonies ou avec les parties de son ter-

(1) « Les H. P. C. se réservent la faculté d'arrêter tout télégramme qui paraîtrait dangereux pour la sécurité de l'État (art. 7); — Chaque gouvernement se réserve aussi la faculté de suspendre le service de la télégraphie internationale pour un temps indéterminé, s'il le juge nécessaire, soit d'une manière générale, soit seulement sur certaines lignes et pour certaines natures de correspondances, à charge par lui d'en aviser immédiatement chacun des États contractants (art. 8). »

ritoire séparées de lui par la mer. Il peut être même très utile pour lui d'empêcher que son adversaire puisse communiquer avec les États neutres. Pour cela il n'a qu'à couper les câbles, cette solution radicale est loin d'être satisfaisante. D'abord le réseau des câbles sous-marins est relativement peu considérable ; il est dans son ensemble indispensable ou à peu près à tous les États, il est, dans toute l'acception du terme, un réseau d'intérêt international. On voit quels graves intérêts peuvent être lésés si un seul des câbles se trouve interrompu. En second lieu, les câbles sous-marins représentant des sommes considérables, on peut regretter de voir détruire un instrument de communications qui représente un tel capital de temps et d'argent. Il n'en est plus du tout ainsi pour les fils télégraphiques terrestres. Enfin, dernier point à noter, les câbles appartiennent presque tous à des compagnies privées ; qu'arrivera-t-il si les compagnies sont d'une nationalité autre que celle des belligérants ou si elles sont subventionnées par un État neutre ? Voilà des considérations qui sont bien faites pour faire hésiter sur la solution à adopter. En tous cas, le système de la liberté pleine et entière laissée à chaque belligérant de rompre les câbles ne semble pas parfait.

Au système de liberté pleine et entière laissée aux belligérants en ce qui touche les lignes sous-marines, on peut en opposer un autre diamétralement opposé. C'est celui qui consiste à déclarer les câbles absolument inviolables en temps de guerre, c'est ce que l'on désigne par l'expression de neutralisation des câbles. La proposition est évidemment très séduisante ; à supposer qu'on l'adopte, on éviterait l'inconvénient de détruire des installations coûteuses et d'intérêt général ; de même on respecterait

les droits des compagnies privées. C'est, on peut le remarquer, le système adopté par le premier traité concernant la télégraphie sous-marine : l'article 2 de la convention du 16 mai 1864 dispose en effet : « Les Etats contractants (1) s'engagent à ne pas couper ou détruire en temps de guerre les câbles immergés par M. Balestrini et à reconnaître la neutralité de la ligne télégraphique. » Le projet américain de 1869 disait de même dans son article 6 que les dispositions de la convention resteraient en vigueur en temps de guerre. Sans prononcer le mot de neutralisation, c'était admettre la chose, d'autant plus qu'aux termes du même projet (art. 3) chaque puissance contractante devait s'engager « à ce que les propriétaires de câbles sous-marins pussent désormais recevoir, transporter et délivrer les dépêches sans le contrôle ou l'examen de ses agents ou employés (2). » Comme le dit M. Renault, c'était d'une simplicité effrayante (3), toutes les communications pouvant continuer en cas de guerre sans aucun contrôle. Nous ne croyons pas qu'on puisse adopter ce système. Il faut d'abord s'entendre, en effet, sur le sens du mot neutralisation. Or, la seule fois où il en ait été question, parler de neutralisation revenait à dire qu'en temps de guerre les câbles ne pourraient être détruits et qu'ils pourraient être utilisés comme en temps de paix. Il est bien évident, dès lors, que le système renferme une contradiction. On l'a maintes fois fait remarquer, les télégraphes, surtout les télégraphes sous-marins, ne sont pas

(1) La France, le Brésil, le Portugal, l'Italie et Haïti.

(2) On peut rapprocher de cela un article paru dans le *Journal télégraphique*, 1878-80, p. 771.

(3) Renault, *De la protection internationale des câbles sous-marins*, R. D. I., 1880, p. 265 et s.

seulement des instruments de relations pacifiques, ils sont aussi de très importants instruments de guerre. Dès lors, comment restreindre la liberté d'action des belligérants précisément vis-à-vis des instruments de lutte eux-mêmes? Tant que les belligérants se serviront du télégraphe comme d'un instrument de guerre, dit M. Fischer, la proposition de neutraliser les lignes ne sera qu'un pieux souhait, aussi dépourvu de sens pratique que les idées de l'abbé de Saint-Pierre.

Si maintenant on entend par neutralisation des câbles simplement la prohibition de leur destruction, tout en admettant que les belligérants aient le droit de prohiber leur emploi, on formule une proposition au moins trop générale. Du moment, en effet, que l'on admet que chaque belligérant peut licitement interrompre la correspondance entre deux parties du territoire de son adversaire, il faut lui laisser employer les moyens efficaces d'atteindre ce résultat, c'est-à-dire lui permettre de couper les câbles. Comment pourrait-il suspendre autrement la correspondance, si son adversaire est le maître des deux points d'atterrissage?

Entre ces solutions extrêmes s'en placent un certain nombre d'intermédiaires.

La première en date est celle qui résulte d'une note du gouvernement austro-hongrois. Cette note fut émise en réponse au vœu voté à la conférence télégraphique de Rome, sur la proposition de M. Cyrus Field, invitant les gouvernements à s'occuper de la protection des câbles en temps de guerre: « Le gouvernement austro-hongrois verrait un moyen efficace pour leur garantir cette sûreté dans l'institution d'une commission soit de belligérants, soit de neutres, qui les mettrait et tiendrait sous séques-

tre. » Il y a là une idée assez séduisante. On peut en tenir compte dans une certaine mesure, mais, si on la posait en système général, on se heurterait dans l'exécution à de grosses difficultés d'organisation. Un autre système a été indiqué dans le *Journal télégraphique* (1). La solution consisterait dans le rachat commun de tous les câbles par un consortium d'Etats, ou bien, sans aller jusque là, on pourrait peut-être mettre dans les temps difficiles la gestion des câbles à longue distance entre les mains et sous la sauvegarde d'un Etat neutre.

A ce système on peut objecter que, pour être pratique, il faudrait que ce consortium comprenne tous les Etats du monde, autrement la question resterait entière en cas de guerre entre un Etat membre de ce consortium et un autre resté en dehors. D'ailleurs, en cas de guerre entre membres du consortium, il faudrait ou bien déclarer les câbles neutres, ce qui est impraticable, ou bien laisser pleine et entière liberté aux belligérants, ce qui ne l'est pas moins. En outre, d'autre part, peu d'Etats consentiraient à confier la gestion de câbles les intéressant directement à un Etat neutre.

Le dernier système a été proposé par M. Renault (2). Il faut distinguer plusieurs cas. 1^{er} cas : le câble fait communiquer deux parties du territoire du même belligérant. Celui-ci a évidemment le droit de le rompre ; son adversaire de même, car c'est pour lui le seul moyen d'interrompre les communications. 2^e cas : le câble fait communiquer les territoires des deux belligérants, l'interruption des communications est permise à l'un et à l'autre, donc

(1) *Journal télégraphique*, Revue de l'année 1895, 1896, p. 2.

(2) Renault, *loc. cit.*, *R. D. I.*, 1880, p. 271.

la rupture du câble. 3^e cas : le câble existe entre le territoire d'un belligérant et celui d'un neutre. Le belligérant sur le territoire duquel le câble vient aboutir a le droit de restreindre ou de supprimer la communication, cela résulte de son droit de souveraineté ; quant à l'autre, il doit en principe respecter le câble, sauf s'il vient à occuper le point d'atterrissage, et encore au cas de blocus et s'il soupçonne la transmission de dépêches de l'autorité ennemie. 4^e cas : le câble réunit deux territoires neutres. Il est dans ce sens inviolable.

Ce système est admis à peu près par tous les auteurs (1). Il tient compte de tous les éléments entrant ici en jeu, il respecte les droits des belligérants et ceux des neutres. Nous allons revenir sur les cas qu'il indique. Notons avant tout qu'il faut soigneusement distinguer entre l'interruption de la correspondance télégraphique et la rupture des câbles. Il y a des hypothèses où on ne peut arriver à la première sans passer par la seconde, mais il y en a aussi où la rupture du câble n'est pas indispensable pour l'interruption des correspondances.

Rien à dire sur le premier cas. Il est impossible à un belligérant d'interrompre la correspondance entre les deux parties du territoire de son adversaire, s'il ne rompt pas le câble qui les réunit, à supposer bien entendu que son adversaire soit le maître des deux points d'atterrissage. Voici maintenant le deuxième cas : M. Renault dit que, lorsqu'il s'agit d'un câble faisant communiquer les territoires des deux belligérants, l'interruption des communications est de droit. C'est bien certain, mais la des-

(1) Pillet, *Lois actuelles de la guerre*, n° 70 ; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, n° 2772 ; Bonfils, *Manuel*, p. 700.

truction du câble ne s'ensuit pas nécessairement ; elle est même presque toujours inutile, chaque Etat étant maître du bureau d'atterrissage. Supposons une guerre entre la France et l'Angleterre. Le gouvernement français suspend absolument toutes les communications avec l'Angleterre. C'est bien son droit, mais pour cela il n'a qu'à fermer le bureau où aboutit le câble reliant les deux pays, à enlever les appareils, à mettre un factionnaire devant la porte et le résultat sera atteint. L'Angleterre peut en faire autant s'il lui convient. A quoi aboutirait la rupture du câble ? On objectera : mais s'il appartient à une compagnie privée ? Rien n'empêche, dans ce cas, l'Etat ayant accordé à cette compagnie l'autorisation de faire aboutir ses lignes sur son territoire de lui ordonner de suspendre le service (1).

Evidemment, au cas où un des belligérants arriverait à occuper, sur le territoire de son adversaire, le point d'atterrissage des lignes, il pourrait avoir des communications rapides avec son propre pays. Mais, si on envisage cette hypothèse, comme on doit se placer du côté de chaque belligérant, on en arrive à cette conclusion que cha-

(1) M. Renault argumente par analogie d'un projet de traité du 30 mai 1876 concernant la création d'un tunnel sous-marin entre la France et l'Angleterre, d'après lequel chaque gouvernement se réservait le droit de détruire le câble quand il le jugerait nécessaire. Mais la situation n'est pas absolument la même. La France et l'Angleterre pourraient bien mettre un factionnaire ou même une armée à chaque extrémité du tunnel, il pourrait arriver que cette armée fût battue par une plus forte de l'adversaire, le tunnel en question aurait simplement facilité l'invasion de l'un des deux pays. Rien de semblable pour les câbles sous-marins. Du moment qu'il n'y aura plus d'employés à l'un des bureaux où aboutit le câble, quoique l'autre pays fasse, les dépêches qui en seront envoyées n'arriveront pas et il ne recevra pas celles qui lui sont destinées.

cune des parties en luttés a le plus grand intérêt à ne pas couper les câbles le réunissant à son adversaire.

Au surplus, on pourrait faire intervenir ici avec avantage la solution suggérée par la note austro-hongroise de 1874 en instituant une commission neutre chargée de maintenir le câble sous séquestre. On ne pourrait pas objecter qu'on donnerait ainsi aux neutres un pouvoir d'appréciation sur la nature des dépêches à transmettre, puisqu'il y aurait simplement à veiller à ce qu'aucune correspondance ne s'établisse entre les pays en guerre par le moyen des câbles. Pourquoi même ne confierait-on pas cette mission à un délégué de l'organe central qu'est le bureau international? Celui-ci est au-dessus de tout soupçon de partialité. Il y a là une solution extrêmement simple et sans inconvénients, semble-t-il. Par là le but cherché serait atteint, puisque les correspondances seraient interrompues, et au rétablissement de la paix les communications seraient immédiatement rétablies (1).

Il faudrait maintenant étudier les solutions données pour les deux derniers cas, mais cela touche aux droits et devoirs des neutres, il y a là des solutions spéciales en cas de blocus ou de contrebande de guerre. Nous étudierons tout cela en parlant de la situation faite aux neutres au point de vue de la correspondance internationale par la survenance de l'état de guerre entre deux Etats (2).

IV

La pratique internationale en est restée à la première

(1) Il y a un autre système proposé par M. Fischer (*Die Telegraphie und des Volkerrecht*), il restreint les communications possibles, mais ne pose aucune sanction (Renault, *La poste et le télégraphe*, p. 90).

(2) *Infra*, chap. iv.

solution : liberté complète laissée aux belligérants. Cela a été dit formellement dans les travaux de la conférence d'où est sorti le traité du 14 mars 1884, sur la protection des câbles. Ce sont les délégués anglais qui ont surtout insisté sur ce point. La déclaration suivante faite par le délégué anglais à la séance du 30 octobre 1882 fut sur sa demande insérée au procès-verbal de cette séance : « Je pense qu'il serait utile, afin d'écarter toute possibilité de malentendu, et avant la lecture du projet de convention, de déclarer formellement que la convention pour la protection des câbles sous-marins, que nous allons soumettre à nos gouvernements, n'aura d'application que pendant la paix. » A la session d'octobre 1883, l'Angleterre proposa un article additionnel qui, après plusieurs modifications, fut ainsi conçu : « Les H. P. C. conviennent que, dans le cas où l'une d'elles se trouverait en état de guerre, et pendant la durée de la guerre, la présente convention cessera d'être obligatoire pour ladite puissance qui notifiera immédiatement aux autres sa résolution à cet effet. La convention continuera à être en vigueur en ce qui concerne les autres puissances. » Tous les délégués étaient d'accord pour laisser pleine liberté au cas de guerre. Ce fut la nécessité de notifications qui souleva des difficultés. L'acte additionnel fut voté mais simplement à titre d'indication et renvoyé à l'examen des gouvernements (1). L'article ne fut pas adopté sous cette forme, ce fut la rédaction de l'Autriche-Hongrie qui prévalut : « Il est bien entendu que les stipulations de la présente convention ne portent aucune atteinte à la liberté d'action des belligérants. » Le sens de cet article a été précisé lors de la signature. Il a été déclaré par le dé-

(1) *Conférence internationale pour la protection des câbles sous-marins*, 2^e session. Procès-verbaux, p. 66, 77, 92, 99.

légué anglais que « le gouvernement de Sa Majesté entend l'article 15 en ce sens que, en temps de guerre, un belligérant signataire de la convention sera libre d'agir, à l'égard des câbles sous-marins, comme si la convention n'existait pas. » Le délégué belge a dit qu'à l'avis de son gouvernement les droits des belligérants n'étaient, du fait de la convention, ni augmentés, ni diminués (1). M. Balfour est revenu sur ceci en 1898, à la Chambre des communes et dans le même sens (2).

Malgré cela, les ruptures de câbles en temps de guerre sont relativement rares. Pendant la guerre franco-allemande de 1870, il paraît que des câbles reliant deux places sur les côtes de France furent coupés, mais le fait n'a jamais été absolument prouvé (3). Dans la guerre entre le Pérou et le Chili, les câbles reliant les deux pays appartenaient à une compagnie anglaise. Ils furent cependant rompus en mer territoriale et peut-être même en haute mer (4).

Il en a été autrement dans la guerre sino-japonaise. Un câble existait dans l'Extrême-Orient, appartenant à la compagnie « Great northern Telegraph ». Celle-ci conserva une stricte neutralité et continua de rendre des services aux deux belligérants, ni l'un ni l'autre n'ont cherché à endommager les fils (5).

(1) *Convention internationale pour la protection des câbles*. Procès-verbal de signature, p. 8.

(2) *J. I. P.*, 1898, p. 424.

(3) *J. I. P.*, 1898, p. 813 et 700 (note).

(4) *J. I. P.*, 1898, p. 813.

(5) Ceci eut dans l'espèce d'autant plus d'importance que beaucoup de dépêches d'Etat furent échangées entre l'Extrême-Orient et l'Europe, dans le cours de cette guerre. Ceci d'après un rapport cité dans le *Journal télégraphique*, 1895, p. 143.

Pendant la guerre hispano-américaine, l'île de Cuba était reliée aux Etats-Unis par un câble, de la Floride à La Havane, appartenant à une compagnie américaine. Ce câble ne fut pas rompu, mais il fut, aux Etats-Unis, saisi par le gouvernement et desservi militairement; les dépêches gouvernementales espagnoles furent prohibées et les autres soigneusement contrôlées. Par le sud, Cuba était réuni à la Jamaïque par un câble appartenant à une compagnie anglaise et à Haiti par un câble appartenant à une compagnie française. Ces deux câbles aboutissaient à Santiago de Cuba; un câble appartenant à une compagnie anglaise reliait Santiago de Cuba à La Havane, il fut coupé par les Américains près de Cienfuegos. Le câble français d'Haiti fut aussi coupé le 7 juin. Ces ruptures se firent d'ailleurs très difficilement. Elles bénéficièrent du manque de surveillance de la part des Espagnols (1).

Très souvent les câbles rompus appartiennent à des compagnies privées. Celles-ci ont-elles droit à des dommages-intérêts? Nous n'avons à nous occuper pour le moment que du cas où les compagnies propriétaires relèvent de l'un des Etats belligérants. Elles n'ont évidemment pas de recours contre l'adversaire de leur Etat national si c'est lui l'auteur de la rupture (2). Elles ne peuvent recourir que contre leur Etat, mais elles n'ont pas de véritable droit à dommages-intérêts, car la destruction pour cause de guerre est assimilée à un cas de force majeure. Cependant, il peut arriver que l'Etat dont elles relèvent

(1) J. Depelley, *Les câbles télégraphiques en temps de guerre* (*Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} janvier 1900).

(2) Ce recours en effet serait sans objet, il ne pourrait s'exercer qu'à la fin de la guerre et alors la question sera liquidée dans le traité et l'indemnité généralement mise à la charge du vaincu.

leur distribué une indemnité, il reste libre de le faire dans les limites qu'il lui plaît. C'est la solution admise pour la guerre continentale ; on ne voit pas de raison de ne pas l'étendre à l'hypothèse de la destruction des câbles. Il ne s'agit pas en effet ici de droit à indemnité, mais d'une faveur accordée par l'Etat dans les limites qui lui conviennent.

Les câbles rompus peuvent appartenir à des compagnies relevant d'Etats neutres, nous traiterons de leurs droits en parlant des droits et devoirs des neutres (1).

CHAPITRE III

Les effets de l'occupation.

Lorsque le belligérant envahisseur a triomphé de toute résistance sur une partie du territoire envahi et qu'il s'est installé dans cette partie du territoire ennemi, où la résistance a cessé, on dit qu'il y a occupation. L'article 1 du projet de déclaration de Bruxelles de 1874, reproduit par l'article 42 du règlement concernant les lois et coutumes de la guerre voté à La Haye en 1899, porte : « Un territoire est considéré comme occupé lorsqu'il se trouve placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie. L'occupation ne s'étend qu'aux territoires où cette autorité est établie et en mesure de s'exercer. » L'article 41 du manuel d'Oxford est plus explicite : « Un territoire est considéré comme occupé lorsqu'à la suite de son invasion par des forces ennemies, l'Etat dont il relève a cessé en fait d'y exercer une autorité régulière et que l'Etat envahisseur se trouve être le seul en mesure d'y maintenir l'ordre. Les limites dans

(1) *Infra*, ch. iv.

lesquelles ce fait se produit déterminent la durée et l'étendue de l'occupation. » En somme il faut pour qu'un territoire soit occupé que la résistance y ait complètement cessé, que le souverain légal n'y puisse plus faire respecter sa souveraineté et qu'il se trouve placé en fait sous l'autorité de l'armée ennemie.

Le territoire ainsi occupé continue d'ailleurs en droit à relever de la souveraineté du souverain légal ; seulement le souverain légal ne peut plus exercer cette souveraineté. Il faut pourtant que ce pays soit administré ; l'occupant en effet doit avoir souci de maintenir le bon ordre qui, s'il peut être utile aux habitants, est à peu près indispensable à la sécurité de ses propres troupes ; surtout il doit tenir à rompre aussi complètement que possible les relations des habitants du pays occupé avec le reste du territoire envahi. Dès lors, il est amené à prendre des mesures pour organiser dans le pays une sorte de gouvernement provisoire qui réponde à ce double but. Il aura à prendre des mesures concernant le fonctionnement des divers services publics dans le pays occupé. Il devra les réglementer d'une façon très spéciale d'ailleurs, en tenant compte des nécessités résultant de la situation de l'état de guerre.

Les services postaux et télégraphiques sont de ces services publics. Dans quelle mesure l'occupant peut-il étendre sur eux son action ? Quels droits d'abord a-t-il sur les bâtiments, le matériel, le personnel ? Peut-il réglementer le fonctionnement du service ? Puis quels sont ses droits sur la correspondance elle-même ? Ici les solutions ne vont-elles pas varier suivant l'origine et la destination des lettres et des télégrammes ? Autant de questions auxquelles il faut chercher à répondre.

I

L'occupant a, par le fait de l'occupation, le droit de s'installer dans tous les édifices publics appartenant à l'Etat, au département, à la commune, mais a-t-il le droit de les détruire ? La déclaration de Bruxelles (1) porte qu'à l'égard des immeubles de l'Etat ennemi l'occupant doit se considérer comme administrateur et usufruitier, c'est dire qu'il ne peut pas les détruire. Le manuel d'Oxford (2), après avoir assimilé l'occupant à un administrateur provisoire, dit qu'il doit sauvegarder le fond de ces propriétés et leur entretien. L'article 55 du règlement de La Haye est dans le même sens. Le terme usufruitier est certainement d'ailleurs critiquable, car il ne s'applique pas du tout à la situation.

Quoi qu'il en soit, l'occupant doit être considéré comme administrateur, il doit donc s'abstenir de destructions inutiles. Par la même raison, il paraît certain qu'il ne pourrait détourner les édifices publics de leur destination normale. C'est généralement, en effet, un acte du souverain qui affecte tel bâtiment à tel service déterminé et l'occupant n'a aucun droit de souveraineté. Bien entendu, il y aurait à tenir compte des nécessités pratiques. C'est ainsi que dans le cas d'encombrement des hôpitaux, par exemple, on concevrait très bien que certaines parties d'autres édifices publics fussent affectées aux malades ; mais ce qui serait interdit à l'occupant, ce serait, par exemple, de vendre les immeubles affectés à un service public ou de les désaffecter d'une manière définitive.

(1) Art. 7.

(2) Art. 52.

Tout ceci est à peu près hors de doute, tous les auteurs sont dans ce sens(1). C'est la pratique généralement suivie. Les immeubles de l'Etat affectés aux services postaux et télégraphiques rentrent bien certainement dans les immeubles affectés à un service public. Il n'y a aucune raison pour ne pas leur appliquer ce traitement. L'occupant se conduira donc à leur égard comme un administrateur(2).

Il peut arriver que la poste et le télégraphe soient exploités par des compagnies privées. Les bâtiments postaux ou télégraphiques ne pourront, bien évidemment, pas être vendus, ni même séquestrés. Il est, en effet, reconnu par tout le monde que l'occupant doit respecter la propriété privée, seulement il a le droit d'affecter ces bâtiments aux besoins de son armée et de s'y introduire pour régler le service. Les postes et les télégraphes constituent, en effet, un puissant moyen d'action. D'ailleurs la propriété des compagnies exploitantes n'est pas absolument assimilable à une simple propriété privée, car celles-ci remplissent un véritable service public et jouissent généralement de monopoles, ou tout au moins sont subventionnées. C'est une solution analogue à celle admise pour les chemins de fer. Il n'y a pas ici, croyons-nous, de raisons de distinguer entre la poste et le télégraphe (3).

(1) Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 310, 311 ; Pillet, *Le droit de la guerre*, t. II, p. 211 ; Bonfils, *Manuel*, p. 594.

(2) Rouard de Card, *La guerre continentale et la propriété*, p. 64, 65 ; Guelle, *op. cit.*, t. II, p. 98.

(3) Pillet, *op. cit.*, t. II, p. 249. Cf. Laurent de Stein, *Le droit international des chemins de fer en cas de guerre*, R. D. I., 1885, p. 333. C'est cet auteur qui a donné le premier la solution pour le temps de guerre, il distingue suivant que les chemins de fer appartiennent à l'Etat ou à des compagnies privées, mais il admet que l'occupant peut détruire les immeubles des chemins de fer quelque soit le pro-

La poste et le télégraphe ont un matériel d'une certaine importance ; nous entendons par matériel tout ce qui, en dehors des bâtiments postaux, sert à l'exploitation. Ceci comprend, pour la poste : les wagons postaux, les voitures de poste qui, dans certaines villes, font le service entre la gare et le bureau, les omnibus postaux à Paris ; et pour le télégraphe : les installations immeubles, c'est-à-dire les fils, et ensuite tout ce qui est meuble, les appareils récepteurs et enregistreurs, etc. Il faut reprendre ces différents éléments.

Les lignes télégraphiques d'abord tombent aux mains de l'occupant ; il a le droit de les utiliser, il a le droit aussi de les détruire si les besoins de la guerre l'exigent (1). Il est de toute nécessité en effet pour un belligérant qu'il puisse empêcher deux armées de son adversaire de correspondre, et il y aura des cas où cela ne lui sera possible que par la destruction des fils télégraphiques. Il n'y a pas ici à distinguer suivant que ce matériel appartient à l'Etat ou à des compagnies privées. En effet, il y a là des instruments de nature à servir aux opérations de la guerre.

priétaire (p. 350). Comme il dit, d'autre part, que les établissements fixes du télégraphe doivent être régis par le même principe, on voit la conclusion (p. 346). Ceci peut paraître assez inadmissible. Il y a d'ailleurs deux autres choses étranges : 1° L'auteur (p. 348) dit que la poste est en dehors du droit de la guerre sauf au cas de blocus. Il n'y a guère de raison de distinguer ici la poste du télégraphe ; tout ce que l'on peut dire, c'est que le télégraphe est encore d'un plus grand usage ; 2° il semble admettre (p. 348) que la distinction applicable aux chemins de fer, suivant qu'ils appartiennent à l'Etat ou à des particuliers, n'est pas applicable à la poste ou au télégraphe. Ceci est erroné, car il y a des pays où le télégraphe est régi par des compagnies privées, et on peut très bien concevoir la même chose pour la poste.

(1) Bluntschli, *op. cit.*, art. 651 ; Rouard de Card, *op. cit.*, p. 65 ; Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 311.

Bien entendu ces destructions ne sont justifiées qu'autant qu'elles sont exigées par les nécessités de la guerre. Si la destruction est inutile, il est permis à l'occupant de mettre les lignes sous séquestre. Pour le reste du matériel télégraphique, l'occupant peut évidemment l'utiliser, le mettre sous séquestre (1) et le détruire si les nécessités de la guerre l'exigent. Il est à remarquer que cette destruction ne se justifiera guère que lorsque l'occupant se verra menacé de quitter brusquement le pays qu'il occupe.

Quant aux câbles sous-marins, la question des droits de l'occupant sur eux ne peut se poser que pour les câbles d'atterrissage. Le projet de déclaration de Bruxelles de 1874 et le règlement de La Haye (1899) ont évité de se prononcer sur leur compte. Le manuel de l'Institut de droit international (2) les assimile aux télégraphes de terre et autorise par suite leur mise sous séquestre et leur destruction, si les nécessités de la guerre l'exigent. C'est une solution raisonnable, car ces câbles ne présentent pas une valeur très considérable et ils peuvent être vite rétablis. Il faudra évidemment se contenter, si on le peut, d'une mise sous séquestre.

Le projet de déclaration de Bruxelles et le manuel d'Oxford ne disent rien du matériel postal. Certains auteurs disent que la poste est en dehors du droit de la guerre et échappe à toute saisie (3). A notre avis, cette distinction entre la poste et le télégraphe ne se justifie pas. La poste

(1) Projet de Bruxelles, art. 6 ; Manuel d'Oxford, art. 51 ; Règlement de La Haye, art. 53 ; Dudley-Field, *Manuel*, § 1097 ; Bluntschli, *op. cit.*, art. 615 ; Calvo, *op. cit.*, § 2644 ; Pradier-Fodéré, *op. cit.*, n° 3006 ; Pillet, *op. cit.*, t. II, p. 261.

(2) Art. 51.

(3) De Stein, *loc. cit.* ; Calvo, *op. cit.*, § 2244.

est, elle aussi, un instrument de guerre comme le télégraphe, quoique de moindre importance. Il n'y a donc pas lieu de donner pour le matériel postal une solution autre que celle donnée pour le matériel télégraphique (1). Cela est en tous cas certain pour les wagons postaux affectés sur certaines lignes au transport des correspondances. Ceux-ci font en effet partie à la fois du matériel des chemins de fer et du matériel des postes. Ils doivent subir en tous cas le sort du premier qui, à l'opinion générale, peut être mis sous séquestre par l'occupant, ou même détruit en cas de nécessité absolue.

Quant aux paquebots-poste, on n'a même pas à se poser la question de savoir quel est leur sort. En effet, en cas d'occupation d'une ville maritime, ils quitteront immédiatement le port occupé et échapperont ainsi au pouvoir de l'occupant. Si l'occupation se fait à la suite d'un débarquement ou par suite des opérations combinées de l'armée de terre et de l'armée de mer, la flotte ennemie occupera les eaux du port, et comme il est admis que le droit de prise s'exerce aussi bien dans le port que dans les eaux territoriales de l'ennemi, les paquebots postaux y seront soumis sauf conventions contraires.

II

L'occupant peut s'installer dans les bâtiments de la poste, se servir du matériel, le séquestrer et, dans certaines circonstances, le détruire ; mais ce qu'il atteint ainsi, c'est le service officiel. Il peut se faire que des communications s'établissent en dehors de ce service, puis la circulation normale peut subsister en certains points ; quelles mesures l'occupant peut-il prendre ?

(1) Rouard de Card, *op. cit.*, p. 65.

Il y a ici plusieurs hypothèses à envisager. Il faut rechercher quel est le droit de l'occupant : 1° sur la correspondance échangée entre les habitants du territoire occupé et ceux du reste du pays encore libre ; 2° sur la correspondance échangée entre les habitants du pays occupé entre eux ; 3° sur la correspondance échangée entre les habitants du pays occupé et ceux du pays ennemi. Il y aurait à s'occuper de la correspondance échangée entre les habitants du pays occupé et ceux d'un pays neutre. Nous en parlerons à propos des droits et des devoirs des neutres (1).

Remarquons immédiatement, pour n'avoir plus à y revenir, que l'occupant a évidemment le droit d'employer le matériel postal et télégraphique pour ses correspondances militaires, cela va de soi. Du moment que le télégraphe et la poste sont des instruments de guerre, il a le droit de se servir des instruments de guerre abandonnés par l'ennemi.

I. — *Correspondances échangées entre les habitants du territoire occupé et ceux du territoire resté libre.*

Le projet de M. Wauters (2), dont nous avons déjà parlé, rétablirait au moins en partie le service des correspondances dans cette hypothèse. D'après ce projet, en cas d'occupation, on constituerait les postes dans le pays, sous la direction d'un comité spécial composé des fonctionnaires des deux pays en lutte et des pays neutres. Le comité pourrait admettre le transport de lettres fermées et de mandats de poste entre la zone occupée et la zone restée libre.

(1) *Infra*, chap. iv.

(2) *Union postale*, 1891, p. 45.

Un tel projet ne nous paraît guère réalisable et pour plusieurs raisons. D'abord, sans aller comme M. Poincard (1) jusqu'à dire que l'occupant a intérêt à peser dans une certaine mesure sur les habitants du pays pour les amener à agir sur leur gouvernement dans le sens d'une prompte pacification, ce qui justifierait absolument toutes les exactions, on doit dire qu'il a le plus grand intérêt à empêcher les communications entre les habitants du pays occupé et leur souverain légal. Ceci est d'ailleurs dans la nature même de l'occupation qui a pour effet de paralyser l'exercice de la souveraineté normale.

Toutes ces considérations justifient déjà la prohibition complète du transport ou de la remise des correspondances officielles, et aussi par suite de celle des correspondances privées, car il est toujours possible que le particulier destinataire ou expéditeur soit un simple intermédiaire entre l'autorité légale et l'habitant du pays occupé. En outre, si les correspondances étaient rétablies, l'occupant pourrait toujours craindre des ententes entre les habitants des deux zones, tendant à amener des soulèvements contre lui. Ceci montre l'impossibilité qu'il y a pour l'occupant à permettre le transport de lettres closes échappant au moins à son contrôle. Ceci doit même suffire à justifier la prohibition des lettres ouvertes et contrôlées par la commission neutre de M. Wauters. Comme on l'a fait remarquer en effet, les lettres de l'aspect le plus innocent peuvent avoir un tout autre sens que celui que l'on croit comprendre, c'est le cas pour le langage convenu.

Le système de M. Wauters est donc à peu près inadmissible. Il faut donner à l'occupant le droit d'interdire

(1) Poincard, *op. cit.*, p. 273 et s.

d'une façon absolue la correspondance postale et télégraphique entre les habitants du territoire occupé et ceux de la zone restée libre. Ceci ne s'étend pas seulement au service officiel et normal ; l'occupant a évidemment le droit de punir ceux qui tenteraient d'établir des services privés entre les deux zones. Il use en cela de l'autorité que lui confère son droit d'occupation. La pratique internationale est d'ailleurs en ce sens. C'est ainsi que dans la guerre gréco-turque de 1877, pendant toute la durée de l'occupation turque, toute correspondance fut interdite entre les provinces occupées et le reste de la Grèce (1).

II. — *Correspondances échangées entre les habitants du territoire occupé.*

L'occupant doit maintenir le bon ordre dans le territoire occupé ; il doit donc avoir en vue de rétablir, dans la mesure du possible, les différents services publics ; le service du transport des correspondances est un des plus indispensables. Aussi réorganisera-t-il la poste et le télégraphe ; c'est là une mesure de bonne administration qu'il prendra le plus souvent dans son propre intérêt. Seulement, bien certainement, il peut réglementer ce service comme il l'entend.

Quant à l'organisation du service, il peut d'abord remplacer tous les employés ordinaires par des employés militaires. C'est ce qui s'est fait lors de l'occupation de Lima par les troupes chiliennes, dans la guerre du Pérou et du Chili (2). Il peut conserver les anciens employés

(1) Politis, *La guerre gréco-turque au point de vue du droit international*, p. 60 et s.

(2) *Union postale*, 1887, p. 53.

s'ils y consentent. Ici se pose la question de savoir quels droits l'occupant a sur ces employés de la poste et du télégraphe. Peut-il les astreindre à remplir leurs fonctions habituelles ?

Certains auteurs admettent que les fonctionnaires d'ordre purement administratif peuvent être contraints par l'occupant de rester à leur poste (1), ceci s'appliquerait aux employés des postes et des télégraphes. Nous ne croyons pas que cette théorie soit exacte ; il semble inadmissible qu'un individu puisse être forcé de rester aux gages d'un ennemi de son pays (2). Le projet de Bruxelles, le manuel de l'Institut et le règlement de La Haye sont en ce sens. De même l'occupant ne peut pas imposer à ces fonctionnaires des conditions que ceux-ci ne pourraient remplir sans trahison à l'égard de leur gouvernement légal (3).

En 1870, le gouvernement allemand invita les fonctionnaires français des postes et télégraphes à continuer de remplir leur service. La circulaire du directeur supérieur des postes prussiennes leur assurait le maintien de leur traitement et de leur situation ordinaire, à condition qu'ils souscrivissent l'engagement suivant : « Je suis prêt à suivre sans opposition les ordres de l'administration des postes établies dans les territoires français occupés par les troupes allemandes, et je promets d'éviter tout ce qui pourrait porter atteinte aux intérêts des hauts alliés allemands et de leurs armées. » Ils devaient être destitués au cas où ils ne souscriraient pas. Un tel engagement

(1) Rolin-Jaequemyns, *Chronique, R. D. I.*, 1871, p. 334.

(2) Pillet, *Le droit de la guerre*, t. II, p. 204 (note), 258 ; Piedelièvre, *op. cit.*, t. II, p. 303 (note).

(3) Guelle, *Lois de la guerre sur terre*, p. 98.

était évidemment inadmissible, car, si les fonctionnaires du pays occupé peuvent continuer leur service, c'est en se limitant strictement à son accomplissement; pour le reste ils restent sujets du souverain légal et lui doivent fidélité. De fait les agents français refusèrent leur concours et l'administration allemande établit des bureaux nouveaux, administrés par des employés allemands, qui fonctionnèrent assez mal (1). La distribution des correspondances surtout se fit d'une manière défectueuse. A Versailles, elle fut faite aux frais de la ville par des indigents réquisitionnés par l'administration allemande, dans les communes voisines. A Reims, ce furent les facteurs ordinaires qui se chargèrent de ce service, mais sans avoir le moindre rapport avec l'administration allemande. Les paquets de lettres étaient déposés à la mairie, les facteurs opéraient le triage et faisaient ensuite la distribution. Il n'y avait rien là que de très licite, cependant ces agents virent leur traitement suspendu, ils furent indemnisés après la guerre, mais uniquement par l'administration municipale.

Dans le cas où les agents postaux et télégraphiques refuseraient, comme en 1870, de participer au service, il est bien entendu qu'ils pourraient être punis par l'occupant. La circulaire allemande dont nous venons de parler disait qu'ils seraient destitués. L'expression est tout à fait défectueuse, car ce ne peut être que le souverain légal qui destitue les fonctionnaires qu'il a nommés. L'occupant n'a point en effet de droit de souveraineté, mais seulement un droit d'administration temporaire. Tout ce qu'il peut faire, c'est d'écarter du service ces agents pour la durée

(1) Bray, *De l'occupation militaire en temps de guerre*, p. 245 et s.

de l'occupation, mais il ne peut rien sur la fonction dont ils sont investis. L'occupant pourrait d'ailleurs organiser un nouveau service avec des habitants du pays. C'a été la pratique suivie pendant la guerre de Trente ans (1).

Le projet de M. Wauters maintiendrait naturellement le service normal en pays occupé, toujours sous la direction du comité de neutres et de belligérants. On maintiendrait les employés du pays envahi en les admettant au bénéfice de la croix rouge. Le système de M. Wauters se conçoit évidemment mieux dans cette hypothèse que dans la précédente; cependant l'occupant a un tel intérêt à avoir la haute main sur tous les services publics du pays occupé qu'on se demande s'il jugerait ses intérêts suffisamment sauvegardés par le comité neutre. Quant à l'admission des employés au brassard de la croix rouge, elle serait très regrettable. Le brassard de la croix rouge n'est accordé en effet qu'à ceux qui s'occupent de venir au secours des blessés; l'inviolabilité absolue qu'il entraîne tient à des motifs d'humanité (2). La raison d'humanité n'a pas grand chose à faire quand il s'agit du transport des correspondances. De plus, si une fois on entrainait dans la voie d'étendre ainsi le bénéfice du brassard de la croix rouge à des cas en dehors de sa destination primitive, il n'y aurait aucune raison de s'arrêter (3). Le projet de M. Wauters est donc loin d'être excellent.

Bien entendu, l'occupant a le droit de réglementer com-

(1) Les Suédois occupant une partie de l'Allemagne se débarrassèrent des postes impériales et réorganisèrent la poste sous la direction d'un maître de postes de Francfort destitué (*Union postale*, 1894, p. 162).

(2) M. Pillet à son cours sur la philosophie du droit de la guerre, 98, 99.

(3) M. Renault, *Cours*, 98, 99.

me il lui convient le transport de la correspondance à l'intérieur du pays occupé. En agissant ainsi, il ne dépasse pas les limites du droit d'administration provisoire qui lui appartient. Il peut exiger que les lettres soient transmises non cachetées, prohiber le langage secret ou le langage convenu dans les relations télégraphiques, interdire la circulation des journaux, etc. (1).

Au cas où le service est ainsi réorganisé, quels tarifs sont applicables ? Dans la guerre gréco-turque, les Turcs ont établi, pour l'exploitation des postes et télégraphes des pays occupés, les tarifs de la Turquie (2). On admet généralement qu'il faut donner la même solution que pour l'exploitation des chemins de fer (3). Dès lors nous distinguerons suivant que l'exploitation postale ou télégraphique est dans le pays occupé aux mains de l'Etat ou d'une compagnie privée. Si c'est une exploitation privée, la propriété privée devant être respectée, l'exploitation se fera au nom des compagnies, par suite suivant les tarifs ordinaires (4). Cependant nous ne croyons pas que ce soit là une obligation stricte pour l'occupant. A la paix les compagnies devront être indemnisées, l'indemnité qu'elles pourront réclamer sera basée sur leurs tarifs ordinaires. Quand il s'agit au contraire d'exploitations d'Etat, comme il est admis que l'occupant a le droit de s'emparer des fonds de l'Etat ennemi, il aura aussi le droit de fixer les tarifs comme il lui plaira.

(1) En ce sens un arrêté du préfet allemand des Ardennes à Rethel du 2 décembre 1870. (*Moniteur officiel du gouvernement général de Reims*, 10 décembre 1870).

(2) Politis, *op. cit.*, p. 60.

(3) Pillet, *op. cit.*, t. II, p. 261 ; Renault, *Cours*, 98, 99.

(4) C'est le système qui semble avoir été mis en vigueur en 1870 pour les chemins de fer. (L. de Stein, *loc. cit.*).

Bien entendu dans cette hypothèse comme dans la précédente l'occupant pourra interdire tout service privé de correspondances entre les habitants du territoire occupé.

III. — *Correspondances échangées entre les habitants du pays occupé et ceux du pays ennemi.*

Il faut a fortiori dans ce cas reconnaître à l'occupant les mêmes droits que dans le précédent. En effet, les deux territoires se trouvent être en fait soumis à l'autorité du même belligérant. Les conventions internationales ne rentrent pas en vigueur dans ce cas pour ces relations, car elles n'ont en vue que l'état de paix et l'occupation est une situation toute temporaire, susceptible de cesser même dans le cours des hostilités, en cas de retour de fortune. Cependant, quand il s'agira d'exploitations privées, si l'État occupant déclare qu'il agit en leur nom, il devra percevoir les taxes réglées d'après les tarifs internationaux. Cette déclaration n'est peut-être pas d'ailleurs forcée.

Tout ceci vise les correspondances par voie de terre. Pour les correspondances par voie maritime, y a-t-il des règles spéciales ? Pour celles par câbles sous-marins, si on admet que les belligérants peuvent détruire les câbles qui mettent en rapport les différentes parties du territoire ennemi et même ceux qui mettent en communication les deux territoires en lutte, ou tout au moins leurs câbles d'atterrissage, on doit donner à l'occupant sur la correspondance télégraphique par voie sous-marine exactement les mêmes droits que sur celle par voie terrestre. La question ne se pose pas avec la solution que nous croyons préférable, consistant à mettre les câbles réunissant les deux

pays en lutte sous séquestre pour toute la durée des hostilités. Au cas où on prohiberait la destruction des câbles, il faudrait reconnaître à l'occupant les mêmes droits sur la correspondance télégraphique par mer que sur celle par terre. La même solution doit encore être donnée pour les correspondances échangées entre deux parties du territoire ennemi, puisqu'on donne à chacun des belligérants le droit de couper les câbles.

Il n'y a pas non plus de règles spéciales à la correspondance par paquebots-poste dans le cas où l'occupant réorganiserait un tel service, ce qui ne peut évidemment être que très rare.

III

Dans tout ceci, il s'agit d'occupation militaire normale, au cours des hostilités. Il arrive souvent que l'occupation continue même lorsque celles-ci ont cessé. C'est ce qui s'est passé après la paix de Francfort en 1871. De même, l'occupation persiste lorsqu'un armistice est conclu, et encore entre la signature des préliminaires de paix et celle du traité de paix. Quels vont être dans ces cas les droits de l'occupant sur la correspondance ?

Il y a d'abord une chose certaine, c'est que tout ce qui est destruction de matériel doit être interdit pendant cette occupation. Ces destructions se justifient en effet par les nécessités de la guerre, elles doivent donc être limitées au temps des hostilités. Or l'armistice, à plus forte raison les préliminaires de paix et le traité de paix lui-même suspendent ou arrêtent les hostilités (1).

Quant aux échanges de correspondances, on pourrait se

(1) Instructions américaines, art. 135 ; Projet de Bruxelles, art. 47.

demander s'ils sont rétablis de plein droit, par le fait de la suspension ou de la cessation des hostilités, entre les parties du territoire occupées et celles demeurées libres. Il faut évidemment mettre de côté l'occupation militaire qui persiste après le traité de paix, c'est alors une simple mesure stipulée pour garantir l'exécution du traité, l'occupant n'a aucun droit d'administration (1) et les relations postales et télégraphiques doivent être rétablies sur leurs anciennes bases. Que doit-on décider en cas d'armistice? L'armistice suspend les hostilités pendant un certain temps, mais ne rétablit pas les relations pacifiques. On doit en conclure que les relations postales et télégraphiques ne sont pas rétablies de plein droit entre la zone restée libre et la zone occupée, et que l'occupant conserve sur elles ses droits antérieurs. Cela a été la théorie admise en 1871, puisque l'armistice du 28 janvier 1871, article 15, stipulait expressément qu'un service postal pour les lettres non cachetées serait organisé entre Paris et les départements, par l'intermédiaire du quartier général de Versailles (2). Un accord postérieur du 3 février 1871 précisait les conditions de ce service (3). A plus forte raison, on doit admettre que l'occupant a sur la correspondance échangée entre les habitants du territoire occupé les droits qu'il avait antérieurement, cela jusqu'à la conclusion de la paix.

Il y a de ce dernier point une application très curieuse, en ce qui concerne la Bosnie-Herzégovine. Les deux provinces sont occupées militairement par les troupes austro-hongroises depuis 1878. Cette occupation se fit en vertu de l'article 25 du traité de Berlin pour couper court à

(1) Calvo, *op. cit.*, § 2179; Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 460.

(2) De Clercq, t. X, p. 414.

(3) De Clercq, t. X, p. 423.

l'anarchie qui régnait dans le pays et aux soulèvements qu'on pouvait y craindre. L'occupation ne fut complète qu'à la fin de septembre 1879, après un mois de luttes acharnées. Il s'agit bien là d'une occupation militaire, seulement elle a lieu en vertu de l'article 25 du traité de Berlin, donnant mandat à l'Autriche-Hongrie d'occuper et d'administrer les deux provinces. Il y a donc là une administration provisoire légale et conventionnelle. Defait, l'Autriche-Hongrie a pris des mesures administratives et législatives (1). Que s'est-il passé pour la poste ? Des bureaux postaux avaient été attachés à l'armée austro-hongroise. Cette poste fut, durant tout le temps de la campagne, réservée aux seuls soldats de l'armée. Les opérations terminées, le 1^{er} juillet 1879, on permit aux particuliers de faire usage de ces bureaux qui furent transformés en bureaux de poste militaires sédentaires à partir du 6 novembre 1879. Le personnel se compose de fonctionnaires postaux autrichiens et hongrois, de personnes appartenant à l'armée et de personnes civiles prises parmi les habitants du territoire occupé. Certaines places de facteurs sont confiées à titre provisoire à des personnes de la population civile. Il y a donc là tout un service organisé par l'armée d'occupation et fonctionnant seul. Ce qu'il y a de très curieux, c'est que ce service s'est isolé de celui de l'Autriche et qu'il a adhéré en son nom propre à l'union postale en 1891 (2).

Il n'y a dans cette organisation aucune atteinte aux principes de droit international que nous avons essayé de dégager sur ce point ; bien au contraire, l'Autriche a dans

(1) Spalaïkowitch, *La Bosnie et l'Herzégovine*, p. 157 et s.

(2) H. de Kamler, *Organisation de la poste militaire de la Bosnie-Herzégovine* (*Union postale*, 1897, p. 127, 141, 157 et s.).

ces principes mis en pratique ce qu'il y a de meilleur. Mais ce qu'il y a de très particulier, c'est que cette organisation, temporaire par définition, ait adhéré en son nom propre à l'union postale qui est essentiellement permanente. Ce que nous avons voulu montrer surtout ici d'ailleurs, c'est où a pu conduire l'application extrême des principes qui régissent la correspondance en temps d'occupation de guerre.

CHAPITRE IV

Les droits et les devoirs des neutres.

Les Etats qui ne participent pas à la guerre, les neutres, sont cependant affectés d'une certaine façon par l'état d'hostilités existant entre deux des autres Etats. En particulier, la correspondance postale et télégraphique des citoyens des Etats neutres va pouvoir dans certains cas être entravée ou même complètement arrêtée. De plus il ne faut pas oublier que des devoirs spéciaux correspondent à la situation de neutralité ; certains de ces devoirs vont avoir le transport des correspondances pour objet, si bien que, s'il est déjà exact de dire que l'état de guerre détruit à peu près complètement les relations postales et télégraphiques entre les deux Etats en lutte, il n'est pas moins vrai qu'il trouble aussi très profondément celles qui existent entre les sujets de nations neutres et ceux de belligérants et même celles qui existent entre particuliers relevant tous de nations neutres.

I

Nous nous occupons d'abord de la situation faite par la survenance de l'état de guerre entre deux Etats à la cor-

respondance privée dans laquelle des individus résidant en pays neutres sont soit expéditeurs, soit destinataires. Il y a à examiner à ce sujet successivement les droits de chaque belligérant sur son territoire, le droit de chaque belligérant sur le territoire de son adversaire, au cas d'invasion, puis au cas d'occupation.

Chaque belligérant peut très licitement sur son territoire interrompre son service postal ou télégraphique, il peut y avoir le plus grand intérêt. Une telle mesure est susceptible d'atteindre les correspondances des neutres, mais ceux-ci n'auront pas à se plaindre (1). Ajoutons que même il peut déclarer qu'il ne recevra pas les correspondances privées venant de tel Etat neutre, qu'elles soient adressées à ses sujets ou à des sujets ennemis, ou même qu'elles ne fassent que transiter sur son territoire. Agissant ainsi, il prend une mesure de précaution qui peut être utile, il ne fait d'ailleurs qu'user du droit de réglementation qui lui est reconnu par les traités qui continuent à le lier aux Etats neutres. Il est bien entendu d'ailleurs que cela n'empêche pas que l'inviolabilité des correspondances neutres doive être respectée, sauf aux cas où la législation du pays permet d'y déroger. Cela résulte toujours de ce que chaque belligérant continue à être lié, pour les services passant sur son territoire, par ses traités avec les autres Etats.

Dans le cours des hostilités, il peut se faire que le belligérant envahisseur se trouve en présence d'un courrier postal ou télégraphique de son ennemi transportant des dépêches de ou pour les pays neutres. Quelle va être la situation de celui-ci? Evidemment l'envahisseur a le

(1) Pillet, *Le droit de la guerre*, t. II, p. 262.

droit d'arrêter le courrier, de saisir les lettres et de les ouvrir. En effet il peut présumer que certaines de ces correspondances contiennent des projets ou des renseignements relatifs aux hostilités. Sans doute la correspondance de ou pour les pays neutres est facilement reconnaissable par son adresse si elle leur est destinée, par le timbre d'affranchissement si elle en vient ; mais, si la nature neutre du pays de destination ou d'expédition est vite reconnue, il n'en est pas de même de la nationalité de l'expéditeur ou du destinataire de la lettre, résidant dans ce pays. Ici intervient sans doute aussi le principe de l'inviolabilité de la correspondance, mais ce principe n'est pas proclamé dans tous les traités postaux, il ne peut avoir d'effet vis-à-vis d'un Etat que sur son propre territoire. Cependant, tout en accordant ce droit absolu à chaque belligérant, nous croyons utile de dire que celui-ci fera bien de faire parvenir à destination les lettres par lui jugées inoffensives, dès qu'il pourra le faire sans inconvénients pour la conduite des opérations. Tout ceci s'applique bien évidemment à la correspondance télégraphique, puisque nous avons reconnu au belligérant envahisseur le droit de rompre les fils télégraphiques, de séquestrer le matériel de son adversaire.

On doit donner la même solution au cas où c'est en face d'une correspondance en transit que se trouve l'envahisseur. Pour le service télégraphique, c'est bien évident, puisque le belligérant peut détruire les lignes ; pour le service postal, sans doute il est très présumable que cette correspondance venant d'un pays neutre et allant à un autre pays neutre, très reconnaissable d'ailleurs à son adresse et à son mode d'affranchissement, soit inoffensive et n'ait trait en aucune façon à la conduite des hostilités. Cepen-

dant c'est un surcroît de précautions que l'on ne peut reprocher aux belligérants que de l'ouvrir et de la contrôler. Dans ce cas, encore plus que dans le précédent, on doit d'ailleurs désirer que cette correspondance ainsi vérifiée soit promptement réexpédiée à destination.

Ceci s'applique plus rigoureusement encore en cas de siège ; il est admis, en effet, que dans cette hypothèse les sujets neutres résidant dans la ville assiégée subissent comme les nationaux les conséquences du siège (1). Or, le siège a pour but d'isoler complètement les habitants de la ville assiégée, cet isolement ne serait pas complet s'ils pouvaient recevoir ou envoyer des correspondances. On sait que M. Wauters a publié un projet en sens contraire qui pour cette hypothèse est assez impraticable.

Une partie du territoire ennemi peut être occupée. Dans ce cas, il est bien évident que l'occupant a le droit de prohiber absolument l'envoi de correspondances de la zone libre à un pays neutre, à travers le territoire occupé. Décider le contraire, ce serait réduire à rien le droit pour l'occupant de prohiber la correspondance entre habitants des deux zones. Quant aux correspondances échangées entre les habitants du territoire occupé et ceux des pays neutres, ainsi que celles entre deux pays neutres transitant par le pays occupé, il appartient à l'occupant de les permettre ou non ; il est, en effet, obligé de se guider d'après les exigences militaires pour la conduite de ses opérations.

Dans le cas où la reprise des communications entre les pays neutres et les pays occupés serait permise par l'occupant, ce dernier aurait, semble-t-il, le droit de les réglementer et de les taxer comme il lui plairait, sauf à

(1) Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 286.

tenir compte de la réserve à faire quand la poste et le télégraphe sont exploités par des compagnies privées.

Il ne faut pas objecter, en effet, que l'occupant peut être lié sur ces points par des traités avec des Etats neutres ; ces traités lient, en effet, l'Etat occupant seulement pour les lieux soumis à sa souveraineté, mais non pour les territoires sur lesquels il n'a qu'une autorité de fait, provisoire de sa nature. Dès lors, l'occupant a le droit de prendre toutes les mesures qu'il juge nécessaires pour sa défense ou pour le succès définitif de ses armées, à condition qu'elles ne violent pas les principes du droit des gens (1).

Le projet de M. Wauters, rétablissant le service postal en pays occupé, y rétablirait naturellement le service de la correspondance postale de ou pour les neutres, toujours sous la direction du comité composé de neutres et de fonctionnaires des deux pays en lutte. Ce projet-là ne s'occupe que de la situation en cas d'occupation. Il y en a un autre beaucoup plus général, qui a paru dans le journal *l'Union postale* en 1877 (2). D'après ce projet, en cas de guerre, il serait permis aux neutres d'établir à leurs frais un service de courriers admis à traverser les territoires des belligérants, même occupés, à l'exception des places assiégées et sans préjudice des opérations mi-

(1) C'est probablement en application de cela qu'on permettrait à un belligérant, qui rencontrerait dans le territoire qu'il occupe une voiture de poste neutre, le droit de l'arrêter et de la visiter pour savoir si elle ne transporte pas de correspondances ennemies, hypothèse d'ailleurs assez invraisemblable de l'aveu de son auteur. (Note de M. Van Beer Portugael à la réunion de Paris de l'Institut de droit international, *Annuaire*, t. XIII, p. 65).

(2) *Union postale*, 1877, p. 172, *Du droit des neutres en ce qui touche les relations postales pendant la guerre.*

litaires. Ces courriers seraient commissionnés par un Etat neutre sous visa des belligérants, leur matériel serait inviolable et non sujet à réquisition. L'inviolabilité s'étendrait aux dépêches transportées. Seulement ce service devrait être réservé strictement aux correspondances neutres, en ce sens qu'il serait interdit aux courriers de recevoir des sujets belligérants aucun objet à transmettre. Quant au transport des correspondances pour les sujets des belligérants, le projet n'en dit rien.

Ce système se justifierait par les considérations suivantes : La liberté du transit est garantie dans les traités d'union postale qui embrassent tous les pays du monde ; les neutres doivent donc bénéficier de cette disposition, malgré l'état de guerre existant entre deux de leurs cocontractants. Sans aucun doute, les services normaux sont désorganisés par cet état de guerre, mais pourquoi les neutres n'y suppléeraient-ils pas ? Pourquoi ne pas admettre, tout au moins en transit, les correspondances neutres en excluant celles de ou pour les pays en lutte ?

Le projet n'a pourtant pas rencontré d'adhérents et cela se comprend sans peine. D'abord, en excluant totalement le service des correspondances entre les habitants des pays neutres et ceux des pays belligérants et en ne laissant subsister que le service en transit, on restreint beaucoup l'intérêt de la question. Le transit ne sera jamais qu'accidentel à travers les pays en lutte, à moins d'être absolument forcé. En effet, quelque bien organisé que soit le service de courriers, chargé de ce soin, il y aurait malgré tout des retards forcés tenant à la difficulté des communications dans des pays envahis, aux arrêts et aux détours nécessaires pour éviter de porter préjudice aux opérations militaires. D'ailleurs précisément pour ce der-

nier motif, beaucoup de commandants d'armée seraient tentés d'arrêter, de consigner les courriers neutres ou même de leur faire rebrousser chemin, ce qui nuirait évidemment à la rapidité et à la régularité des communications et risquerait de rendre le service inutile. En second lieu, il y aurait à craindre de la part des divers États, une opposition assez vive au fonctionnement sur leur territoire d'un service dépendant d'États tiers ; cela, surtout en temps de guerre, où chacun défend d'autant plus jalousement sa souveraineté territoriale qu'il la sent plus menacée.

Quant au projet de M. Wauters, il se heurte toujours à ceci que l'occupant peut toujours craindre que les correspondances échangées entre les citoyens du pays occupé et ceux d'un Etat neutre ne contiennent des dispositions contre lui. Son autorité dans le pays occupé est en effet essentiellement précaire, il n'est pas, dans bien des cas, à l'abri d'un retour offensif de l'ennemi, il faut bien lui reconnaître des droits particuliers. C'est sa situation qui le veut.

II

Il y a en temps de paix des règles spéciales pour la correspondance officielle de chaque Etat, c'est-à-dire pour les communications officielles échangées entre des autorités officielles (1). Il doit y en avoir aussi en temps de guerre. Cela a son intérêt pour la correspondance diplomatique ; il y a ici plusieurs situations à envisager.

Malgré l'état de guerre entre deux ou plusieurs Etats,

(1) R. Kleen, *Lois et usages de la neutralité*. Il est toujours bien entendu, comme le fait remarquer M. Kleen, que c'est la qualité des correspondants qui détermine la nature de la correspondance, t. 1, p. 466.

les neutres continuent à avoir avec chacun des belligérants des relations diplomatiques, cela résulte de leur situation même d'Etats neutres. Il suit de là que les agents diplomatiques neutres ont forcément des correspondances à échanger avec leurs gouvernements. Ces correspondances-là ne peuvent évidemment pas être interdites par chacun des deux belligérants sur son territoire ; agir ainsi, ce serait rompre les relations diplomatiques.

Voici maintenant une autre situation : Qu'advient-il de la correspondance diplomatique des agents d'un belligérant auprès d'un Etat neutre, si cette correspondance passe sur le territoire de l'autre belligérant ? Il est certain que ce dernier peut interdire le passage de cette correspondance sur son territoire, il peut la saisir si elle est transmise par voie télégraphique ou postale ordinaire. Si elle est envoyée par courrier diplomatique qu'il n'ait pas autorisé à passer, il peut arrêter ce courrier et intercepter les dépêches (1). Il n'a, en effet, aucune raison de respecter ce courrier ou ces correspondances puisqu'il se trouve en lutte avec l'Etat au respect de la souveraineté duquel ils ont droit en temps normal.

Il peut arriver qu'il s'agisse de la correspondance d'un agent diplomatique neutre accrédité auprès d'un des belligérants. Quels sont les droits des autres belligérants sur elle ? Si la correspondance est expédiée par la poste, il semble bien que, du moment qu'elle porte le cachet officiel de l'Etat neutre, l'Etat belligérant doit la laisser passer sans l'ouvrir. Si elle fait partie d'un envoi postal qu'il intercepte, il ne doit évidemment pas l'ouvrir, mais la faire parvenir à destination. Il faut justifier cette solution, on

(1) Pradier-Fodéré, *Cours de droit diplomatique*, t. II, p. 25.

peut le faire en partant de la fiction d'extraterritorialité. Le caractère extraterritorial du diplomate, dit-on, ne le quitte nulle part, il est toujours inviolable même sur le théâtre des hostilités, et par suite sa correspondance l'est aussi ; c'est le raisonnement de M. Kleen (1). Malheureusement la fiction d'extraterritorialité est bien abandonnée et la majorité des auteurs la considère comme inexacte. Doit-on en conséquence admettre l'arrêt et la saisie de la correspondance diplomatique neutre ? Nous ne le croyons pas, il faut remarquer en effet, d'une part, que tous les Etats ont intérêt à la liberté du commerce diplomatique (2) et d'autre part, que chacun d'eux, ayant droit au respect de sa propre souveraineté, a le droit de voir respecter les ambassadeurs qu'il envoie pour le représenter au dehors. Or l'inviolabilité de la correspondance de ceux-ci est un complément indispensable du respect qui leur est dû.

On devrait, semble-t-il, donner la même solution quand il s'agit de correspondances transmises par le télégraphe. Cependant, pour les pays signataires de la convention télégraphique, l'article 8 de la convention de Saint-Petersbourg réserve à chaque gouvernement le droit de suspendre le service international dans la mesure et de la manière qui lui conviennent. Comme cet article ne distingue pas, il faut décider que la disposition est applicable aux dépêches d'Etat. C'est là une solution que l'on peut trouver regrettable, mais qui, à notre avis, est hors de doute.

Tout ceci doit s'appliquer, bien entendu, aux correspondances diplomatiques échangées entre gouvernements neutres et leurs agents dans un autre Etat neutre, transi-

(1) Kleen, *op. cit.*, t. I, p. 457, 466.

(2) Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. II, p. 41.

tant à travers le territoire de l'un des belligérants. Quand il s'agit de dépêches diplomatiques qui sont transportées par des courriers, la solution est la même que pour le transport par la poste pour les mêmes raisons. Il faut simplement observer que dans ce cas les courriers diplomatiques jouissent du privilège d'inviolabilité des ambassadeurs à condition de justifier aisément de leur fonction.

Enfin tout ceci doit s'appliquer également aux autres communications officielles des gouvernements neutres et de leurs agents autres que les agents diplomatiques, à condition que les correspondances portent un signe spécial indiquant leur nature. Pour justifier cela, il n'y a qu'à faire appel à cette idée que les Etats ont droit au respect mutuel de leur souveraineté.

On peut se demander si un Etat belligérant aurait le droit de déclarer qu'il ne transmettra la correspondance officielle des gouvernements neutres que si elle remplit telle ou telle condition autre que celle du signe distinctif permettant de reconnaître rapidement sa nature de correspondance officielle d'un Etat neutre ; si, par exemple, il pourrait exiger que les lettres soient transmises ouvertes et les télégrammes en langage clair.

En ce qui concerne les télégrammes, l'affirmative n'est pas douteuse, elle résulte de l'article 8 de la convention de Saint-Petersbourg dont nous avons déjà parlé ; il faut toujours d'ailleurs la notification au bureau international. En 1884, au moment d'une expédition à Souakim, l'administration égyptienne suspendit l'expédition à Souakim et l'acceptation au bureau de cette ville de tous les télégrammes autres que ceux ayant un caractère purement privé et commercial, et rédigés autrement qu'en langage clair, en français, anglais et italien. Il était spécifié que les res-

trictions ne s'appliquaient pas aux télégrammes d'Etat (1). Le gouvernement anglais, au commencement de la guerre de 1899 dans l'Afrique du Sud, a été plus loin et a déclaré ne pouvoir accepter que les télégrammes en clair. Cette mesure très critiquée nous semble parfaitement licite. On a dit que le gouvernement anglais en la prenant violait la convention; c'est une erreur. Il usait du droit à lui conféré par l'article 8 de la convention de Saint-Pétersbourg (2).

En ce qui concerne les lettres, nous croyons que la même solution doit être donnée, mais seulement dans la mesure où elle n'est pas en contradiction avec les dispositions de la convention d'union postale universelle. C'est là aussi l'application de l'article 21, § 1, de cette convention.

Jusqu'ici nous avons vu les droits de chacun des deux belligérants sur son territoire. Quels droits a chacun d'eux sur le territoire de son adversaire? Ce sont sensiblement les mêmes. On dira par suite qu'il a le droit, s'il rencontre les courriers diplomatiques de l'Etat ennemi, de les arrêter et de saisir leurs correspondances (3). Quant aux correspondances diplomatiques entre les gouvernements neutres et leurs agents, elles doivent évidemment être respectées. Elles peuvent peut-être être arrêtées ou retardées, mais jamais que d'une façon temporaire. Ceci doit s'appliquer, et en cas d'invasion, et en cas d'occupation.

La question est plus délicate en cas de siège, elle s'est

(1) *Journal télégraphique*, 1885, p. 63.

(2) Desjardins, *La guerre dans l'Afrique australe* (*Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} mars 1900).

(3) Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 389.

présentée pour la première fois en 1870, à propos de la correspondance des agents diplomatiques enfermés dans Paris. Ceux-ci demandaient de pouvoir correspondre librement avec leurs gouvernements au moyen d'un courrier par semaine. M. de Bismarck leur concédait l'envoi du courrier par semaine à condition que les dépêches fussent ouvertes et ne traitassent d'aucun sujet touchant la guerre. Les agents diplomatiques, disait M. de Bismarck, sont restés auprès d'un gouvernement qui a cru bon de s'établir dans une forteresse assiégée ; ils doivent partager le sort des habitants de celle-ci. D'ailleurs, ajoutait-il, s'il n'y a pas à craindre des violations du droit des gens par les agents diplomatiques, on peut cependant craindre de n'avoir pas la même garantie de la part des courriers traversant les lignes de l'armée assiégeante. « Il a été créé à Paris, disait le chancelier, un état de choses auquel l'histoire moderne, sous le point de vue du droit international, n'offre aucune analogie précise. Un gouvernement en guerre avec une puissance qui ne l'a pas encore reconnu s'est enfermé dans une forteresse assiégée et s'y trouve entouré de diplomates accrédités auprès du gouvernement à la place duquel s'est mis le gouvernement de la Défense nationale. En face d'une situation aussi irrégulière, il sera difficile d'établir sur la base du droit des gens des règles exemptes de controverse sous tous les points de vue (1). » Les agents diplomatiques neutres n'acceptèrent pas ces conditions, seul le ministre des Etats-Unis eut le privilège d'envoyer et de recevoir un courrier par semaine dans les conditions ordinaires.

Quelque dure que paraisse cette exigence, elle se jus-

(1) Kern, *Souvenirs politiques*, p. 271, 311 ; Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 288.

tifie cependant par cette considération que l'assiégant a intérêt à isoler le plus complètement possible la ville assiégée. Or il peut craindre que les correspondances privées soient introduites en même temps que la correspondance officielle. Comme le fait remarquer la note de M. de Bismarck, si on peut avoir confiance absolue dans les agents diplomatiques eux-mêmes, il n'en est pas tout à fait de même à l'égard de leurs courriers (1). Il ne faudrait pas cependant aller trop loin. La manière d'agir de M. de Bismarck se justifie dans l'hypothèse d'un siège, parce qu'il est de la nature même de cette opération militaire de priver l'assiégé de communications avec le dehors, mais elle ne se justifierait pas en règle générale dans d'autres hypothèses. En somme, comme le fait remarquer M. Rolin-Jaequemyns, il y a ici conflit entre deux droits. Les ambassadeurs, leurs courriers et leurs correspondances doivent être libres comme le souverain qu'ils représentent, et, d'autre part, chaque belligérant a le droit de chercher à triompher de son adversaire, dans les limites permises par le droit international.

En résumé, partout où les nécessités de la guerre n'exigent pas absolument le contraire, la correspondance diplomatique neutre est donc inviolable. Il en est de même des autres correspondances officielles de l'Etat neutre (2).

(1) Pillet, *Droit de la guerre*, t. II, p. 181 ; Rolin-Jaequemyns, *Chronique*, *R. D. I.*, 1871, p. 374.

(2) D'après l'Institut de droit international, il est défendu d'attaquer ou d'empêcher le transport de diplomates ou courriers diplomatiques : 1^o neutres ; 2^o accrédités auprès de gouvernements neutres ; 3^o naviguant sous pavillon neutre, entre des ports neutres ou entre un port neutre et le port d'un belligérant. (Voir *Annuaire de l'Institut*, t. XV, p. 230).

III

Tout ce qui précède a pour objet les droits des neutres en ce qui concerne la correspondance internationale ; passons à leurs devoirs. D'après la plupart des auteurs, ces devoirs se ramènent à deux : 1^o l'impartialité, qui consiste à ne pas favoriser ou défavoriser un belligérant plus spécialement que l'autre dans tout ce qui touche à la guerre ; 2^o l'abstention de toute ingérence ou participation dans les hostilités et les opérations y relatives (1).

Il va falloir appliquer ces principes en ce qui touche le service des correspondances. Il faut d'ailleurs ici faire une remarque. Le neutre n'a jamais à s'occuper du contenu des correspondances qu'il transporte ou laisse transporter sur son territoire. Cela est dit dans les traités, pour la correspondance d'Etat ; cela est encore vrai pour les correspondances privées qui ne peuvent être ouvertes que lorsque l'intérêt public l'exige. Le neutre ne doit pas être tenu, à raison de sa situation, de prendre à ce sujet des mesures exceptionnelles, il suffit qu'il soit impartial, c'est tout ce que l'on peut exiger de lui. Dès lors on ne devra pas s'occuper du contenu des correspondances pour savoir si leur transport est prohibé ou non (2).

Ceci admis, deux situations doivent être distinguées. L'Etat neutre peut jouer un rôle passif, se contentant de laisser les correspondances traverser son territoire. Il peut faire davantage, jouer un rôle actif et participer au

(1) R. Kleen, *op. cit.*, p. 208 ; Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 381.

(2) De Bœck, *op. cit.*, p. 632. Ce même auteur admet cependant qu'on doit s'occuper du point de savoir si la dépêche a trait aux opérations de la guerre.

transport ou même à l'envoi de correspondances à destination des belligérants ou expédiées par eux.

I. — *L'Etat neutre joue un rôle passif.*

Il faut ici sous-distinguer suivant qu'il s'agit de correspondances privées ou de correspondances officielles.

En ce qui concerne le service des correspondances privées, il est très rare que l'Etat neutre joue un rôle passif; cela n'est pas possible pour le service télégraphique, et même pour le service postal cela ne pourrait se rencontrer que pour les pays comme la Turquie, sur le territoire desquels fonctionnent des bureaux postaux étrangers. Ces services de transport des correspondances privées doivent bien évidemment continuer à fonctionner. En effet, en laissant se continuer le transport des correspondances privées, l'Etat neutre ne donne son appui en aucune façon aux hostilités, au moins il ne doit pas présumer le contraire. Inutile d'insister davantage à cause du peu d'intérêt pratique.

La question a au contraire de l'intérêt quand il s'agit de correspondances officielles de l'un des gouvernements belligérants transportées par des courriers spéciaux sur le territoire de l'Etat neutre. Il faut d'abord mettre de côté la question des correspondances diplomatiques de l'Etat belligérant, transportées par un courrier sur le territoire neutre. Il est généralement admis que les puissances tierces doivent respecter les agents diplomatiques d'une puissance traversant leur territoire pour se rendre à leur poste ou en revenir (1); il doit en être de même pour les courriers et les correspondances de ces agents. Que déci-

(1) Pradier-Fodéré, *Cours de droit diplomatique*, t. II, p. 41.

der pour les autres correspondances officielles ? Il se peut, par exemple, que le territoire d'un Etat neutre sépare deux Etats belligérants ou alliés, ou même deux territoires du même Etat et que des courriers soient envoyés d'une fraction de l'armée à l'autre ou d'une armée à une armée alliée à travers ce pays neutre. Dans cette hypothèse, il s'agit d'un courrier militaire qui, en faisant ce transport de correspondances, fait un acte d'hostilité à l'égard de l'autre belligérant. L'Etat neutre doit donc absolument interdire sur son territoire le passage de ces courriers. En agissant ainsi, bien évidemment il nuit à ceux qui auraient gagné, pour s'entendre plus rapidement, à ce que leurs courriers traversent ce territoire. Mais autrement il manquerait à son devoir qui est de s'abstenir de toute ingérence dans les opérations relatives aux hostilités. Il devra en être de même pour tout courrier ostensiblement chargé de correspondances relatives aux opérations militaires. Quant aux autres, il faut leur laisser le passage libre (1). Les courriers militaires que l'Etat neutre aurait saisis sur son territoire devront être traités comme les individus appartenant à une armée belligérante pénétrant sur territoire neutre, c'est-à-dire qu'ils pourront être refoulés ou internés (2). Il est bien entendu que cet internement n'entraîne pas le même traitement que celui des prisonniers de guerre (3).

II. — *L'État neutre considéré dans son rôle actif.*

Dans ce cas, l'État neutre ne se contente plus de laisser

(1) En agissant ainsi il ne va ni contre son devoir d'impartialité, ni contre son devoir d'abstention.

(2) Projet de Bruxelles, art. 53 ; Manuel d'Oxford, art. 79.

(3) Pillet, *Droit de la guerre*, t. II, p. 283 ; M. Renault, *Cours*, 1898-99.

traverser son territoire par la correspondance de ou pour les belligérants, il transporte lui-même cette correspondance. Il faut encore ici distinguer suivant qu'il s'agit de correspondance privée ou de correspondance officielle.

Pour la correspondance privée on admet généralement que le neutre a le droit de la transporter. Ceci s'entend non seulement de la correspondance échangée entre les habitants des pays belligérants et ceux de son territoire, mais encore de la correspondance entre les sujets de deux belligérants alliés ou entre les habitants de deux parties du territoire du même belligérant. Ceci s'applique aussi bien à la correspondance par voie postale qu'à la correspondance par voie télégraphique, au transport par voie maritime qu'à celui par voie de terre. On considère en effet le service postal comme un service si régulier et si organisé qu'il ne pourrait être interrompu sans de très graves inconvénients, non seulement pour les sujets du pays belligérant, mais aussi pour les sujets neutres. Cette considération a été présentée surtout à l'occasion du service des paquebots postaux neutres (1), mais il n'y a pas de motif pour ne pas raisonner de même quand il s'agit du service territorial. Au surplus en transportant ainsi sur son propre territoire les correspondances privées de ou pour les habitants des pays belligérants, le neutre n'intervient en aucune façon dans les hostilités, il ne peut ni ne doit présumer en effet que la correspondance qu'il transporte ait trait aux affaires d'Etat (2).

(1) Testa, *Le droit public international maritime*, p. 213. — Voir aussi dans ce sens : Kleen, *op. cit.*, p. 456, et *De la contrebande de guerre et des transports interdits aux neutres*, p. 249, 251.

(2) Voir encore en ce sens : Hautefeuille, *Des droits et des devoirs des nations neutres*, t. II, p. 468 ; Gessner, *op. cit.*, p. 118.

Quant au transport par un neutre de la correspondance officielle de ou pour un gouvernement belligérant, la question est plus délicate.

Il semble bien d'abord qu'il faille autoriser le transport des correspondances officielles entre un pays neutre et un pays belligérant. Cela s'appliquera : 1^o aux correspondances échangées entre les gouvernements neutres et leurs agents en pays belligérants ; 2^o à celles entre les gouvernements belligérants et leurs agents en pays neutre. Il n'y aura pas à distinguer suivant que l'agent du belligérant en pays neutre ou celui du pays neutre en territoire belligérant réside ou non ordinairement dans le pays où il se trouve actuellement. Les missions temporaires et extraordinaires doivent jouir, en effet, des mêmes prérogatives que les missions permanentes. En transportant ces correspondances, le neutre ne donne aucune assistance au belligérant. Il est supposable, en effet, que les dépêches transportées manquent de connexité avec la guerre (1). On a fait remarquer qu'il n'en serait plus de même du transport de dépêches remises, à un navire neutre, dans un port neutre et à destination d'une autorité d'un belligérant, par un navire de guerre de celui-ci (2). Dans ce cas, en effet, le neutre peut présumer que la dépêche a trait à la conduite des hostilités.

On peut supposer maintenant que le neutre transporte des dépêches d'un point du territoire d'un belligérant à un autre point de ce même territoire. Si ces dépêches émanent d'un agent d'un Etat neutre ou lui sont destinées, on doit en permettre le transport, il y a lieu de présumer en

(1) Hautefeuille, *Des droits et des devoirs des nations neutres*, t. II, p. 465, 468.

(2) Gessner, *op. cit.*, p. 117.

effet qu'elles n'ont pas trait à la conduite des hostilités.

Si les dépêches émanent d'une autorité d'un belligérant et sont destinées à une autre autorité de ce même belligérant, il est à supposer qu'elles ont trait à la conduite de la guerre. Dès lors, le transport doit en être interdit. Il n'y a pas lieu de distinguer comme le font certains auteurs (1) suivant que le contenu de ces correspondances a trait ou non à la guerre ; le capitaine du navire neutre ne peut pas, en effet, connaître ce contenu.

Ceci est la règle générale et doit s'appliquer au cas où le transport est fait soit par un navire de guerre, soit par un navire de commerce d'un Etat neutre (2). En est-il ainsi quand il s'agit du transport par paquebot-poste ? Un certain nombre d'auteurs pensent que non. Le règlement de l'Institut de droit international voté à Vienne, qui admet le système que nous venons de développer, excepte le trafic régulier et ordinaire : « Entre deux autorités d'un ennemi qui se trouvent sur quelque territoire ou navire lui appartenant, est interdit, sauf le trafic régulier et ordinaire, le transport de ses dépêches (communications officielles entre autorités officielles). »

Pour justifier ceci on dit : Le trafic régulier et ordinaire est, par sa nature, pacifique (3). L'immunité qui lui est accordée est fondée sur la permanence du service. Le service serait complètement désorganisé et les intérêts privés souffriraient beaucoup (4) si on permettait aux

(1) De Bœck, *op. cit.*, n° 664 ; Gessner, *op. cit.*, p. 118.

(2) A plus forte raison en est-il ainsi au cas de navire neutre spécialement frété pour le transport de ces dépêches (Hautefeuille, *op. cit.*, p. 464).

(3) Testa, *op. cit.*, p. 213.

(4) Fiore, *op. cit.*, t. II, p. 486 ; Cauchy, *Droit maritime international*, t. II, p. 428 et s.

croiseurs d'arrêter par exemple les paquebots postaux neutres et de les visiter pour saisir la correspondance officielle belligérante. Il est d'ailleurs, ajoute-t-on, souvent difficile de connaître celles des lettres transportées qui ont ce caractère de correspondance officielle (1). L'exception couvrirait ainsi le transport, par service postal ordinaire du pays neutre, des communications officielles belligérantes. M. Calvo va même jusqu'à dire que, si un neutre transporte les lettres et dépêches chiffrées et les courriers que des alliés s'adressent, sans avoir connaissance du contenu, il ne viole pas la neutralité, pas plus que la poste n'est considérée comme complice pour avoir transporté la correspondance de deux voleurs méditant un mauvais coup (2).

Nous croyons que telle quelle cette dernière règle est à la fois trop étroite et trop large. Trop étroite, car le point de savoir si le neutre connaît ou non le contenu de la lettre est absolument à laisser de côté, puisqu'il est admis que les correspondances officielles sont inviolables et échappent à tout contrôle. Trop large, car, dans certains cas, il peut être évident que la correspondance émane d'une autorité belligérante et est adressée à une autre autorité officielle belligérante dans les conditions prévues par le règlement de l'Institut. Cela se présentera lorsque cette correspondance portera le sceau d'une autorité officielle et sera adressée à une autre autorité officielle. A notre

(1) R. Kleen, *Lois et usages de la neutralité*, p. 468.

(2) Calvo, *op. cit.*, § 2640. A peu près dans le même sens une note de M. Lardy à l'Institut de droit international. (*Annuaire*, t. XIII, p. 69). Gessner (*Le droit des neutres sur mer*, p. 115) est d'un avis analogue ; seulement il dit qu'il faut tout faire dépendre des personnes pour et à qui sont expédiées les dépêches, puis il ajoute qu'il faut s'occuper du contenu, car la dépêche, malgré son apparence, peut être inoffensive.

avis, dans ce cas, il y aurait violation de la neutralité de la part du neutre qui transporterait une telle correspondance. Il n'y a pas à s'occuper du contenu encore une fois, c'est par l'adresse et les cachets officiels que le neutre connaît la nature d'une dépêche. Il ne faut pas objecter que ce neutre aura pour être renseigné un travail de triage considérable à faire ; ce triage doit toujours être fait à un moment quelconque. Bien entendu d'ailleurs, si la correspondance transitée par l'Etat neutre est transitée en dépêches closes, comme le neutre n'a pas le droit d'ouvrir la dépêche, il n'y a rien à lui reprocher si dans les lettres comprises dans cette dépêche il y en a dont le transport est prohibé.

Pour la correspondance télégraphique, l'exception admise par l'Institut, pour le cas de trafic régulier et ordinaire, se justifie encore moins. En effet, même en ne s'occupant pas du contenu, l'Etat neutre connaîtra toujours le caractère du destinataire et celui de l'expéditeur, et c'est par là seulement qu'on juge si une correspondance est prohibée ou non. Sans doute le contrôle des télégrammes d'Etat est interdit par la convention de Saint-Petersbourg, mais ce n'est pas contrôler un télégramme que de refuser de le transmettre parce que, d'après ses caractères extérieurs, il doit rentrer dans la catégorie des correspondances dont le transport est prohibé (1).

En somme, à notre avis, la formule de l'Institut de droit international est bonne. Elle serait tout à fait satisfaisante si après les mots « sauf le trafic régulier et ordinaire » on

(1) Le pays neutre connaîtra forcément le destinataire, il connaîtra aussi l'expéditeur, puisque c'est d'après sa qualité qu'on détermine la nature du télégramme. (Convention, art. 5, n° 1; Règlement de Budapesth, art. xvi, n° 1).

ajoutait ceux-ci : « exception faite des correspondances qui peuvent être reconnues par la simple inspection de leur adresse comme rentrant parmi celles dont le transport est prohibé. »

Le manuel des prises anglais n'est pas si libéral que le projet de l'Institut. Il ne s'occupe pas des points de départ et d'arrivée des paquebots. Il interdit aux neutres le transport de toutes communications officielles, importantes ou non, entre officiers militaires ou civils au service des ennemis, sur les affaires publiques de leur gouvernement. Seules sont permises les communications officielles entre le gouvernement ennemi et les ambassadeurs et consuls de l'ennemi résidant en pays neutre. Cette solution n'est même pas admise par la majorité des auteurs anglais récents, ou du moins ceux-ci tiennent compte, dans la répression de cette violation de neutralité, de ce fait que le navire a été ou non frété par le gouvernement belligérant et, dans le cas de la négative, du point de savoir si le capitaine a connu ou non le caractère illicite des dépêches (1).

Ce système peut être appliqué dans un pays comme l'Angleterre qui ne proclame pas l'inviolabilité des correspondances, partout ailleurs il aboutit à entraver complètement les communications postales entre pays neutres. La solution de l'Institut modifiée dans le sens que nous avons indiqué est bien préférable, elle tient bien plus compte des nécessités de la correspondance internationale.

IV

Lorsqu'un neutre transporte des correspondances dans un cas où ce transport est prohibé, que va-t-il en résulter ?

(1) Dupuis, *op. cit.*, p. 284, 292.

quels vont être les droits des belligérants en présence d'un pareil transport? Il y a bien évidemment violation de la neutralité, mais vis-à-vis de cette violation que vont pouvoir faire les belligérants? Ils ont deux sortes de moyens possibles à leur disposition, des moyens préventifs et des moyens répressifs.

On peut se demander d'abord quelle est la nature juridique du transport de dépêches prohibées. Il y a eu une époque où on l'assimilait complètement à un acte de contrebande de guerre.

On sait ce que c'est que la contrebande de guerre. En vertu de leur devoir d'abstention, les neutres ne doivent ni vendre ni apporter aux parties en lutte certaines choses propres à l'usage de la guerre. Cela vise d'abord celles dont c'est la destination naturelle de servir aux hostilités (armes, munitions). On a fait tomber sous le coup de cette interdiction des choses pacifiques par leur nature et leur destination ordinaire, mais pouvant servir à la guerre, soit dans tous les cas, soit dans certaines circonstances spéciales. On comprend assez souvent les dépêches des belligérants dont le transport est prohibé parmi les articles de contrebande. Quelquefois elles sont désignées sous le nom de contrebande par analogie ou de quasi-contrebande.

Bluntschli range parmi les articles de contrebande « les dépêches relatives à la guerre et transportées dans l'intention de favoriser un des belligérants (1) ». Gessner parle d'analogues de contrebande (2). Enfin, M. Kleen (3) fait remarquer que l'assimilation n'est exacte à aucun

(1) Bluntschli, *op. cit.*, art. 803. A peu près dans le même sens : Calvo, *op. cit.*, § 2801.

(2) Gessner, *op. cit.*, p. 115 et s.

(3) R. Kleen, *Lois et usages*, p. 455.

point de vue. Théoriquement, dit-il, il est faux de ranger ces dépêches parmi les articles de contrebande de guerre, car : 1° Les dépêches ne sont pas des marchandises et la notion de contrebande a toujours compris celle de marchandise ; 2° il est admis généralement que le transport des dépêches entre neutres et belligérants est libre, or c'est tout le contraire pour les marchandises de contrebande. Pratiquement, ajoute-t-il, l'assimilation est encore plus regrettable. Quand un neutre fait le commerce de contrebande, en effet, il apporte seulement un renfort à un belligérant ; quand il transporte ses dépêches, il se met à son service. On conçoit donc que, dans les hypothèses où ce transport de dépêches est prohibé, la violation de neutralité en résultant soit considérée comme beaucoup plus grave que dans le premier cas.

Ces observations paraissent parfaitement exactes, mais la discussion ne présente pas grand intérêt pratique et se réduit à peu près à une question de terminologie. Les différences théoriques entre le transport des dépêches prohibées et celui de contrebande sont admises par tous les auteurs, même par ceux qui assimilent le premier au second, puisqu'ils traitent différemment l'un et l'autre. C'est ainsi que l'Institut de droit international a, dans son règlement des prises, assimilé au transport interdit de contrebande de guerre les transports de la correspondance officielle de l'ennemi par les navires de commerce nationaux, neutres ou ennemis (1), et qu'il a cependant très nettement distingué, dans son règlement sur la contrebande de guerre, la contrebande et les transports interdits aux

(1) Règlement voté à la session de Heidelberg, § 34. (*Annuaire de l'Institut*, t. ix, p. 218).

neutres (1). Il faut faire une observation analogue pour le manuel anglais des prises et pour la doctrine de la majeure partie des auteurs anglais (2).

Quant à la distinction pratique au point de vue de la gravité du fait, l'observation de M. Kleen est encore très juste, seulement lui-même reconnaît que dans les principes généraux qui dirigent la répression, et ce ne peut être que là que la distinction ait un intérêt quelconque, on traite en général de même le transport des dépêches prohibées et celui de la contrebande au sens strict du mot (3). Il est vrai qu'il ajoute que la sévérité des peines doit être plus grande pour les transports de dépêches, parce qu'il s'agit d'un véritable louage de services, mais beaucoup d'auteurs partisans de l'assimilation sont de cet avis.

En somme, encore une fois, il n'y a là qu'une question de terminologie, sur laquelle il est évidemment regrettable que tout le monde ne s'entende pas, car elle ne sert qu'à compliquer une matière déjà passablement confuse par elle-même. Au surplus nous pensons qu'il faudrait la résoudre dans le sens de M. Kleen. Au point de vue de la clarté de l'exposition, on y gagnerait beaucoup.

Passons aux droits qu'a chacun des belligérants pour veiller à ce que la neutralité ne soit pas violée au profit de son adversaire. Il y a, avons-nous dit, des mesures préventives et des mesures répressives. Les mesures préventives sont l'arrêt et la visite ; les mesures répressives sont la confiscation et la saisie.

(1) Le règlement est divisé en deux parties, chacune traitant un de ces points. (*Annuaire*, t. xv, p. 230 et s.).

(2) Dupuis, *op. cit.*, nos 233-237.

(3) Kleen, *Lois et usages de la neutralité*, t. 1, p. 473.

La première question que nous ayons à nous poser, c'est celle de savoir si les navires neutres postaux peuvent être arrêtés et visités par les navires de chacun des belligérants, afin que ceux-ci sachent si, oui ou non, ils transportent des dépêches prohibées (1). Il faut distinguer suivant qu'il s'agit ou non d'un navire dont c'est la fonction ordinaire de transporter des correspondances.

Supposons d'abord un navire neutre transportant des correspondances sans que ce soit sa fonction normale. Si c'est un navire de guerre, il est absolument soustrait à toute espèce de visite. Si c'est un navire marchand, il peut comme tous les navires marchands neutres être arrêté et soumis à une visite destinée à vérifier son pavillon, sa destination et sa cargaison ; la correspondance transportée n'échappe pas à cette visite. Cela semble admis par tout le monde. Le § 14 du règlement de l'Institut de droit international sur les prises dispose : « Le droit de visite s'exerce dans les eaux des belligérants en tant qu'elles ne sont pas mises par traité à l'abri des faits de guerre ; il s'exerce à l'égard des navires de commerce, mais non à l'égard des navires de guerre d'un Etat neutre, ni à l'égard d'autres navires appartenant ostensiblement à un tel État, ni à l'égard des navires de commerce neutres qui sont convoyés par un navire de guerre de leur État. » Il y a là un résumé des règles communément admises, il n'y a pas lieu de

(1) Cette visite ne peut, bien entendu, s'exercer qu'en haute mer et dans la mer territoriale des belligérants ; elle ne peut être faite que par un navire de guerre de l'un des belligérants et suivant les règles ordinaires. Il en est de même de l'arrêt.

Arrêt et visite se concevraient aussi à l'égard de la correspondance territoriale, mais seulement au cas où les neutres auraient un service organisé à travers les territoires des belligérants, ce qui est extrêmement rare.

poser de règles spéciales pour les navires neutres chargés de correspondances, sans que ce soit leur fonction normale.

Quelle est la situation des navires neutres spécialement affectés au transport des correspondances, c'est-à-dire des paquebots-poste ? Il y a un premier système absolu qui consiste à exempter complètement de la visite les paquebots postaux neutres faisant un service régulier. Le motif, c'est que le service qu'ils remplissent présente un caractère d'intérêt général se rattachant à la vie morale et intellectuelle de tous les peuples (1). Si la pratique actuelle n'est pas en ce sens, elle y tend cependant très nettement. A l'opposé se place l'autre théorie qui admet l'exercice du droit de visite dans tous les cas sur les paquebots postaux (2), c'est la pratique anglaise (3). La raison en est facile à comprendre : on s'expliquerait mal qu'un belligérant s'exposât à laisser son adversaire recevoir des dépêches qui peuvent être pour lui d'une grande importance pour la conduite des hostilités.

Chacune de ces solutions a un argument très frappant ; il faut donc essayer de les concilier, c'est ce qu'a fait le règlement des prises de l'Institut de droit international, § 17. « Lorsque le navire à visiter est un paquebot-poste, il ne sera pas visité si le commissaire du gouvernement dont il porte le pavillon, se trouvant à son bord, déclare par écrit que le paquebot ne transporte ni des dépêches, ni des troupes pour l'ennemi, ni de la contrebande de guerre pour le compte ou à destination de l'ennemi. » Cette

(1) Fiore, *op. cit.*, t. II, p. 486 ; Cauchy, *op. cit.*, t. II, p. 428. C'est aussi l'avis de M. Kleen.

(2) Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 389.

(3) Dupuis, *op. cit.*, n° 249.

solution qui tient compte de tous les intérêts en présence nous semble de beaucoup la meilleure. Elle a l'avantage de laisser subsister le service normal sans que pour cela les intérêts des belligérants soient méconnus (1).

La pratique internationale est encore en faveur du droit de visite s'exerçant sur les paquebots-poste neutres, quoiqu'il y ait des indices d'une tendance en sens contraire. Dans la célèbre affaire du *Trent*, paquebot-poste anglais qui transportait de Cuba en Angleterre et en France des diplomates des confédérés pendant la guerre de Sécession, ainsi que leurs dépêches, le paquebot fut arrêté le 7 novembre 1861 par un croiseur des Etats du Nord, le *San-Jacinto*, et visité. Les diplomates furent pris et ramenés à Boston. Il y eut des protestations de la part du gouvernement anglais, mais la longue discussion qui s'engagea à ce sujet roula sur la saisie illégale des diplomates et non sur l'exercice du droit de visite (2).

Dans la guerre actuelle anglo-transwaalienne, un paquebot-poste allemand, le *Général*, fut arrêté, visité et saisi par les autorités anglaises. Il y eut un mouvement général de protestation en Allemagne ; un député, M. Moëller, interpella au Reichstag allemand le 19 janvier. Il raisonna dans son interpellation comme si les paquebots postaux étaient légalement inviolables, à quoi M. de Bulow répondit (3) : « Nous avons fait observer qu'il serait hautement désirable que le gouvernement anglais avisât les

(1) Il n'y a plus lieu de distinguer ici comme quand il s'agit de paquebots relevant d'un belligérant d'après le trajet accompli par le paquebot (*supra*, p. 397 et s.), puisque les navires neutres de poste forcément échappent au droit de prise (*infra*, p. 462).

(2) Calvo, *op. cit.*, § 2812.

(3) Desjardins, *loc. cit.*

commandants de ses vaisseaux de ne pas arrêter les vapeurs naviguant sous le pavillon allemand de la poste. Ce gouvernement a envoyé des instructions pour que ces paquebots ne fussent pas visités et retenus sur une simple suspicion. Ces instructions resteront en vigueur jusqu'à ce qu'intervienne un arrangement entre les deux puissances (1). »

En résumé donc et pour conclure sur ce premier point, le droit de visite peut être exercé sur les paquebots-poste neutres, dans l'état actuel du droit international, et sauf convention contraire. Il n'est pas désirable, à notre avis, de les en exempter complètement, car il serait à craindre qu'une disposition conventionnelle proclamant cette exemption restât lettre morte. Pour nous, le seul système vraiment pratique est celui de l'Institut de droit international : il réduit au minimum l'interruption du service postal et donne satisfaction aux légitimes préoccupations des belligérants.

Passons maintenant aux mesures répressives. Supposons que l'on ait trouvé dans le navire visité de la correspondance prohibée, c'est-à-dire des dépêches échangées entre autorités d'un belligérant se trouvant sur quelque territoire ou navire lui appartenant. Il faut ici distinguer suivant qu'il s'agit d'un navire de commerce ordinaire ou d'un paquebot-poste.

Quand un belligérant trouve dans un navire de commerce ordinaire des dépêches prohibées, il a le droit de saisir et de confisquer la correspondance ; mais on lui reconnaît en outre le droit de saisir et de confisquer le na-

(1) On peut citer encore le cas du *Lafayette* et celui de l'*Olinde-Rodríguez* pendant la guerre hispano-américaine, mais ici la visite se compliquait de saisie et de mise sous séquestre (*infra*, p. 462).

vire lui-même. Quand il s'agit de contrebande de guerre proprement dite, il n'en est pas ainsi, on admet simplement la saisie et la confiscation des matières de contrebande. Cette distinction s'explique, si on remarque, comme nous l'avons déjà fait, que le navire qui transporte des objets de contrebande ne fait qu'apporter ces objets, tandis que celui qui transporte les dépêches se met vraiment au service du belligérant. Bien entendu, cette confiscation ne doit pas s'étendre aux marchandises inoffensives qui seraient transportées dans le navire confisqué. Ce que l'on punit en effet, comme le fait remarquer M. Kleen, c'est le navire, à cause du contrat de louage de services conclu entre lui et l'autre belligérant (1).

La pratique internationale est en ce sens. Dans l'affaire de l'*Atalanta*, ce navire transportait des dépêches entre une colonie française et la métropole. Il fut saisi et cette saisie fut validée (2).

Cette répression a ses limites. Il est admis que les transports effectués avant la déclaration de guerre et sans pouvoir connaître son imminence ne sont pas punissables. Il en est de même pour ceux auxquels le neutre a été contraint par un acte illégal du belligérant, par violence, par ruse ou par dol. Cette exception n'est pas admise par tous les auteurs surtout à cause des difficultés de fait qu'elle entraîne. Elle est cependant très équitable. Il est bien évident d'ailleurs qu'il y aura là une question laissée à l'appréciation du juge. Il y aura à prendre garde que la contrainte invoquée n'ait été qu'une contrainte fictive ; il y aura évidemment aussi à considérer si le capitaine

(1) Calvo, *op. cit.*, § 2801 ; Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 389 ; Kleen, *Lois et usages de la neutralité*, p. 75 et s.

(2) Calvo, *op. cit.*, § 2802.

du navire a réellement pris les précautions élémentaires pour ne pas être trompé.

Dans le cas où une saisie aurait été faite et déclarée ensuite non valable, le navire indûment arrêté aurait droit à une indemnité. Cela a été reconnu par l'Angleterre à l'occasion de l'arrestation arbitraire du paquebot allemand *Général*, dont nous avons parlé (1).

Les paquebots postaux ont une situation préférable, toujours pour la même raison qu'ils participent à un service public international. De plus, dit-on, on ne peut pas soupçonner le capitaine de ce paquebot de vouloir violer la neutralité. On conclut donc que les paquebots-poste sont exempts du droit de prise. Si, lors de la visite, on trouve des correspondances prohibées, celles-ci seront séquestrées par le belligérant, mais le paquebot pourra continuer sa route, sans être autrement inquiété. C'est la solution conciliant le mieux tous les intérêts en présence, elle est généralement admise. Les États-Unis l'ont adoptée pendant la guerre de Sécession, et la France en 1870 (2). Les auteurs anglais, tout en décidant que le transport des dépêches interdit expose partout le navire aux mêmes risques, tiennent compte des conditions dans lesquelles s'effectue ce transport (3).

Pendant la guerre hispano-américaine, il y a eu cependant deux cas de saisie de paquebots postaux neutres. Le *Lafayette*, paquebot appartenant à la compagnie française transatlantique, allant de Saint-Nazaire à La Corogne,

(1) Desjardins, *loc. cit.*

(2) Les instructions américaines des États-Unis au début de la guerre hispano-américaine sont en ce sens. Instructions du ministre de la marine, art. 15 (*R. D. I. P.*, 1898, Documents, p. 14).

(3) Dupuis, *op. cit.*, n° 237.

avait quitté Santander avant de connaître la déclaration de guerre. Il entra à La Havane, fut arrêté comme ayant tenté de forcer le blocus, puis relâché. Il n'en fut pas de même pour un autre bâtiment de la même compagnie, *l'Olinde-Rodrigue*, qu'on accuse à tort d'avoir voulu tenter de forcer le blocus de San-Juan de Porto-Rico. Arrêté le 4 juillet 1898 par un croiseur américain, il fut séquestré avec la correspondance qu'il transportait et la valise diplomatique du ministre de France à Port-au-Prince et relâché seulement le 15 mars 1899. Il y eut là un véritable abus de la part du gouvernement américain et une mesure très contraire aux principes actuels du droit international (1).

Il n'y a plus qu'un mot à dire. En exposant cette théorie nous avons envisagé constamment la question du transport par voie maritime. C'est que, en effet, c'est le cas le plus fréquent où la défense faite aux neutres puisse être sanctionnée. Il ne faudrait point en conclure que ces règles ne s'étendent pas au transport prohibé de dépêches officielles, par voie de terre. Dans ce cas, on peut dire qu'il y a transport interdit, seulement il sera le plus souvent impossible aux belligérants de saisir les instruments de transport, parce que, dans la correspondance par voie de terre, chaque État ne s'occupe des services que sur son territoire et que le territoire neutre est inviolable. Il ne faudrait pas croire cependant que le belligérant, au détriment de qui la neutralité a été ainsi violée, n'ait aucun moyen d'action. D'abord

(1) Le Fur, *La guerre hispano-américaine*, R. D. I. P., 1899, p. 441. Tout fut irrégulier d'ailleurs dans cette affaire. C'est ainsi que, la prise de *l'Olinde-Rodrigue* n'ayant pas été validée, le gouvernement américain ne voulut d'abord relâcher le navire que moyennant le paiement d'une caution.

il pourra exiger des réparations, et peut-être même considérer ce transport dans certains cas comme un acte d'hostilité. S'il s'agit d'un pays à neutralité perpétuelle, ce pourra être un motif de considérer désormais cette neutralité comme violée et de n'en plus tenir compte. En outre, si un belligérant se saisit, sur territoire ennemi, d'une voiture de poste neutre, il aura le droit de l'arrêter, de la visiter et, si elle contient des dépêches interdites, de saisir ces dépêches et de confisquer la voiture. Ceci a été dit au cours de la préparation du règlement de l'Institut et semble très admissible (1).

V

Il y a des particularités pour le transport des correspondances par voie télégraphique. Rappelons d'abord que, s'il s'agit de correspondances privées, soit par voie de terre, soit par voie de mer, le neutre a le droit de les laisser passer sur ses fils télégraphiques, qu'elles soient échangées entre ses sujets et ceux du neutre ou même entre les sujets de deux territoires du belligérant. Pour la correspondance officielle, pas de doute non plus. Il faut appliquer exactement la même règle que pour les correspondances par voie de courriers, de poste ordinaire ou de paquebots. Tout ceci est hors de doute (2).

(1) Note de M. Van Beer-Portugael, *Annuaire de l'Institut*, t. XIII, p. 65.

(2) Nous ne croyons pas qu'il faille poser pour l'emploi des lignes télégraphiques en temps de guerre des règles spéciales pour la conduite des neutres, par conséquent nous trouvons exagéré le reproche fait à l'Angleterre d'avoir violé la neutralité dans la guerre hispano-américaine en ne réglementant pas l'emploi de ses câbles comme elle le pouvait d'après le cahier des charges imposé aux compagnies (E. Bujac, *La guerre hispano-américaine*, p. 210). D'abord ces cahiers des charges

La seule question qu'il y ait à se poser concerne le sort des câbles sous-marins en temps de guerre, et encore seulement de ceux réunissant un pays belligérant et un pays neutre ou deux pays neutres. Nous savons quels sont pour ces deux cas les solutions proposées par M. Renault (1). Si le câble fait communiquer deux pays neutres, il est inviolable, pas de difficultés dans cette hypothèse. Si le câble fait communiquer un territoire belligérant et un territoire neutre, M. Renault reconnaît au belligérant sur le territoire duquel le câble vient aboutir le droit de restreindre ou de supprimer la communication. Quant à l'autre, il doit, en principe, respecter le câble sauf s'il vient à occuper le point d'atterrissage. Il n'y aurait que deux autres cas où la rupture du câble par ce dernier belligérant se justifierait. Ce serait au cas de blocus et au cas de contrebande de guerre.

La règle posée par M. Renault a été admise par la grande majorité des auteurs de droit international, elle est, comme le dit M. Pillet, très conforme aux principes du droit. Quant aux exceptions au respect du câble par le belligérant non maître du point d'atterrissage : sur la première, en cas de blocus, nous reviendrons ; pour la seconde, en cas de contrebande de guerre, elle semble très justifiée, puisque ce belligérant n'a pas d'autre moyen à sa disposition pour empêcher le transport de dépêches prohibées.

ne s'occupent bien évidemment que du cas d'une guerre où l'Angleterre serait elle-même engagée. En outre les neutres en temps de guerre n'ont qu'à s'abstenir et à être impartiaux et ce n'est faire ni l'un ni l'autre que de rendre plus rigoureuse la transmission des correspondances. Ils ont seulement à empêcher le passage des dépêches manifestement prohibées, on ne peut pas songer à leur imposer une réglementation plus minutieuse de leur service.

(1) Renault, *loc. cit.*, R. D. I., 1880, p. 271.

Ceci peut paraître très rigoureux et l'est en effet, mais il n'y a point d'autre solution pratique. Ce n'est pas d'ailleurs qu'on ne puisse concevoir d'autres systèmes, mais ils soulèveraient dans l'application de grosses difficultés.

On pourrait dire d'abord : Pourquoi ne pas confier à une commission mixte ou à une commission de neutres l'administration des lignes sous-marines réunissant les territoires neutres aux territoires belligérants ? Cela ne serait pas parfait, un État accepterait d'abord très difficilement cette immixtion de tiers dans son service interne ; en outre, cette commission serait très difficile à organiser.

Il y aurait une autre solution. Elle consisterait dans le rachat de tous les câbles par un consortium d'États. Nous avons déjà dit à quelles difficultés elle se heurterait. Pour arriver à supprimer définitivement toute complication, il faudrait que ce consortium comprît tous les États du monde et on pourrait craindre que cela ne demandât un certain temps. S'il n'en était pas ainsi, les difficultés renaîtraient au cas d'une guerre entre un État membre du consortium et un autre resté en dehors. D'ailleurs, même dans ce cas, il faudrait l'organisation en cas de guerre d'une commission neutre chargée de l'administration des lignes susceptibles d'être mal utilisées, ce qui n'irait pas sans de grosses difficultés (1).

Il y aurait enfin un troisième moyen d'éviter la rupture du câble, ce serait de le mettre sous séquestre dès le début des hostilités, en en confiant la garde soit à une commission de neutres, soit à un délégué du bureau

(1) Ce système proposé dans le *Journal télégraphique*, 1896, p. 2, a été repris par le rapporteur du budget français des postes en 1900 (*Officiel*, 1900, Chambres, annexes, p. 229, 241).

international. Resterait à savoir si les neutres ne préféreraient pas pouvoir continuer à communiquer malgré les hostilités, au risque de voir le câble rompu, à la certitude de voir reprendre les communications dès la fin de la guerre, après une interruption absolue pendant toute sa durée. Ce système qui semble être, avec celui de M. Renault, le seul possible est lui aussi préjudiciable aux intérêts des neutres. Dès lors, il est bien difficile de dire qu'il vaille mieux que lui.

Reste une question qui n'est pas résolue : on peut se demander où les belligérants peuvent détruire les câbles sous-marins réunissant le territoire neutre à un territoire belligérant.

Le belligérant maître du point d'atterrissage peut les détruire en cet endroit, il est par suite inutile de lui donner le droit de les détruire en haute mer. Mais son adversaire ? Occupons-nous seulement du cas où il y a transport de contrebande de guerre à craindre. Ce belligérant aura le droit de couper le câble dans la mer territoriale de son ennemi ; l'a-t-il aussi en haute mer ? La logique conduit à l'affirmative. En effet, pourquoi couper le câble ? Pour empêcher le transport des dépêches prohibées. Dès lors, donner à ce belligérant le droit de rupture seulement dans la mer territoriale de son adversaire, n'est-ce pas lui donner un droit bien incomplet et souvent inutile ? Cette solution très rigoureuse semble bien être la seule juridique.

En fait, des câbles ont été rompus dans la dernière guerre hispano-américaine. Il y avait un câble français réunissant l'île de Cuba à Haïti et un autre la reliant à la Jamaïque. Il y eut des essais de rupture du second qui n'aboutirent pas ; quant au premier, il fut coupé par les

Américains près du point d'atterrissage (1). Un câble appartenant à une compagnie anglaise : « la British Eastern extension Australia and China telegraph company » reliait Manille à Hong-Kong. Pendant le blocus de Manille, en mai 1898, l'amiral américain-Dewey le fit couper dans les eaux territoriales de Manille. Il n'y a donc pas eu jusqu'ici de rupture en haute mer d'un câble reliant un territoire neutre à un territoire belligérant.

Une question se pose maintenant qui s'applique à tous les cas où un câble sous-marin est ainsi rompu. Très souvent ces câbles appartiennent à des compagnies privées. Ces compagnies ont-elles droit à une indemnité et contre qui peuvent-elles se retourner ? Si les compagnies dépendent de l'un des Etats belligérants, il n'y a aucun doute, elles n'ont aucun recours contre le belligérant ennemi de l'Etat dont elles relèvent, cela est bien certain, elles n'en ont pas non plus contre leur Etat national. La destruction a été en effet nécessitée par les opérations de guerre, c'est un cas de force majeure. Bien entendu, il faut se reporter à la législation de chaque Etat sur ce point.

Supposons que la compagnie relève d'un Etat neutre. Pourra-t-elle recourir contre l'Etat auteur de la rupture ? On doit à notre avis distinguer le cas où la rupture a lieu dans une hypothèse où il est admis qu'elle est permise et celui où elle est considérée comme illicite. Dans le premier cas, la compagnie neutre n'a certainement aucun droit à indemnité. En effet il y a là assimilation avec la destruction de la propriété privée neutre en cas de guerre continentale ; peu importe, dit-on, que ces biens ainsi détruits appartiennent à des sujets ennemis ou neutres, ceux-ci

(1) Depelley, *loc. cit.*, p. 189.

encourent naturellement les risques du pays où ils sont établis. C'est la solution qui a été adoptée par l'attorney général des Etats-Unis, à la suite de la réclamation de la compagnie propriétaire du câble de Hong-Kong à Manille rompu par l'amiral Dewey (1). La compagnie, sans contester d'ailleurs que la rupture du câble en question eût eu lieu dans des conditions parfaitement licites, argumentait de ces faits qu'il n'y avait pas de précédents en ce qui concernait les câbles et que la rupture dans les eaux territoriales causait un dommage s'étendant bien au-delà. De ces deux arguments, le premier ne prouvait évidemment absolument rien ; quant au second, il fut réfuté par cette considération que ce qui était la base de la réclamation, ce n'était pas l'interruption du trafic, mais le fait de la rupture.

Le raisonnement est parfaitement juste. En effet, on peut parfaitement permettre à un belligérant d'interrompre les communications télégraphiques entre un territoire neutre et celui de son adversaire. Or il n'y a dans l'état actuel qu'un moyen pour cela, c'est la rupture du câble. Dès lors il y a là un acte parfaitement licite de la part de l'auteur de la rupture, et cela ne peut donner lieu à indemnité. La réclamation de la compagnie anglaise était donc au moins mal motivée. Il y aurait eu un autre motif à invoquer et se référant, celui-là, seulement au fait de la coupure du câble. On aurait pu dire : il y a analogie entre le cas de destruction d'un câble appartenant ainsi à une compagnie neutre et l'exercice du droit d'angarie. C'est un droit en vertu duquel un belligérant, pour la nécessité de sa défense, arrête des navires marchands neutres, les requiert

(1) Communication de M. Louis Renault, *R. D. I. P.*, 1900, p. 270, et Le Fur, *loc. cit.*, *R. D. I. P.*, 1899, p. 63, note 3, p. 474, notes.

pour un service quelconque de transport ou même les détruit. Dans ce cas le droit d'indemnité des propriétaires neutres n'est pas douteux (1).

M. Holland qui a développé ce système ajoute que les indemnités réclamées ne peuvent être obtenues, à défaut d'entente amiable, que par voie diplomatique. On peut peut-être même citer un précédent à cette manière de voir. Pendant la guerre du Pérou et du Chili, un câble appartenant à une compagnie anglaise fut rompu au moins en mer territoriale. Après la guerre, une réclamation fut présentée, mais elle ne fut pas soumise à la commission mixte internationale chargée de juger les réclamations pour dommages des sujets anglais, résultant de la guerre. Le gouvernement chilien accepta de suite son obligation de rembourser les compagnies de tous les frais faits pour la réparation (2).

On pourrait peut-être répondre à cette argumentation : 1° que le droit d'angarie n'est pas admis par tous les auteurs de droit international, et 2° que, quand il s'agit de la rupture des câbles sous-marins, il y a deux faits qui sont à peu près indissolublement unis dans l'état actuel, à savoir l'interruption des communications qui est licite et ne peut donner lieu à indemnité et la rupture des câbles qui seule pourrait en motiver. Seulement, quand les

(1) Holland, *Des câbles sous-marins en temps de guerre*, J. I. P., 1898, p. 651; Alexandre Porter Morse, *De la destruction par un bel-ligérant des câbles sous-marins appartenant à une compagnie privée*, J. I. P., 1898, p. 699. Ce dernier article a ceci de curieux que son auteur est précisément un juriconsulte américain. C'est par une application extrême du droit d'angarie que M. de Bismarck fit en 1870 couler dans la Seine des charbonniers anglais, pour empêcher les canonnières françaises de remonter le fleuve.

(2) J. I. P., 1898, p. 813.

deux faits sont inséparables, et c'est ce qui arrive le plus souvent (1), il est difficile d'accorder une indemnité. A ce point de vue encore la décision de l'attorney général paraît se justifier.

Ici encore la solution la plus juridique est aussi la plus rigoureuse. Elle peut paraître même inique si on réfléchit que les compagnies privées rendent un véritable service public international et qu'elles ont, dans une certaine mesure, une activité indépendante de l'Etat qui leur a accordé des concessions d'atterrissage. Tout bien considéré cependant, il ne semble pas qu'on puisse raisonner autrement que nous l'avons fait. Il pourrait seulement y avoir là un motif pour adopter le système qui consisterait à mettre les câbles sous séquestre dès le début des hostilités.

Maintenant, dans tous les cas où nous avons admis la rupture des câbles comme illicite, il n'est évidemment pas douteux que la compagnie propriétaire ait droit, en cas de rupture, à indemnité. Dans ces cas, en effet, l'auteur de la rupture a absolument outrepassé ses droits. Peu importe la nationalité du propriétaire du câble.

Au cas où le belligérant auteur de la rupture aurait relevé le câble et s'en serait servi, il faudrait évidemment appliquer les règles établies plus haut pour l'hypothèse où, dans la guerre territoriale, un belligérant se servirait de lignes télégraphiques ou postales appartenant à des compagnies privées (2).

(1) Nous avons vu pourtant que dans une hypothèse on peut distinguer utilement les deux faits : c'est dans le cas d'un câble réunissant les deux pays belligérants. La rupture du câble étant illicite dans cette hypothèse donnerait droit à une indemnité.

(2) Renault, *loc. cit.*, p. 273.

VI

Il y a une dernière situation à envisager. On peut supposer que l'un des belligérants bloque par mer une place de son adversaire. Quels seront ses droits sur la correspondance des neutres ? Il faut étudier successivement ses droits sur la correspondance postale et sur la correspondance télégraphique ; mais avant il importe de s'entendre sur les effets généraux du blocus. Le blocus est en somme un siège par mer, c'est un moyen d'isoler une place ennemie du côté de la mer. Ceci admis, on peut se demander quels sont ses effets. En ce qui concerne les belligérants, il n'y a aucun doute : le blocus ne fait, comme le dit M. Fauchille (1), qu'augmenter encore les entraves à leur commerce maritime. Mais, en ce qui concerne les rapports entre belligérants et neutres, il y a trois grandes théories. D'après une première, il faudrait distinguer les effets du blocus d'après les motifs du bloquant ; le blocus n'aurait d'effets sur le commerce des belligérants que dans les cas où il aurait lieu pour faciliter à une armée faisant le siège de la ville du côté de la terre les moyens de s'en emparer. L'isolement devrait alors être complet. Au cas où le bloquant n'aurait pour but que d'empêcher la ville de recevoir des secours par mer, on permettrait l'entrée aux navires dont la cargaison consisterait en objets ne servant pas au commerce maritime. Enfin, si en bloquant on voulait simplement troubler le commerce du port, on ne devrait défendre aux neutres que les relations de commerce qu'ils entretiendraient au profit de l'ennemi bloqué.

Dans ce système, dans la première hypothèse on doit évidemment reconnaître au bloquant le droit d'intercepter

(1) Fauchille, *Du blocus maritime*.

toute correspondance à destination du port bloqué autre que la correspondance diplomatique. Il n'en est plus de même dans les deux autres hypothèses. Ce système a été repoussé par tous les auteurs et n'a jamais été appliqué en pratique.

Dans une seconde théorie on admet que le blocus interdit le commerce avec la place bloquée en tout ou partie. Enfin la troisième théorie décide que le blocus interdit aux neutres l'accès de la côte ou du port bloqués. Du moment en effet que l'on admet qu'un belligérant ait le droit d'isoler une place ou une côte du dehors, pour que cet isolement soit effectif, il faut qu'il soit complet et, pour cela, il doit isoler complètement la ville bloquée du dehors. Dans les sièges dans la guerre sur terre, il en est ainsi, on doit ici raisonner de même a fortiori, puisqu'il est admis que dans la guerre maritime on s'attaque aussi bien au commerce qu'aux forces militaires de son adversaire. Les sujets neutres en souffriront, mais, par le fait qu'ils résident sur le territoire d'un Etat autre que le leur, ils doivent partager le sort des nationaux. C'est le système de M. Fauchille (1).

On doit donc dire que la sortie comme l'entrée d'un endroit bloqué peuvent être interdites à tout navire quel qu'il soit. Ceci admis, que décider pour les navires chargés de correspondances? A notre avis, il n'y a aucun doute possible. Ces paquebots peuvent être empêchés d'entrer dans le port bloqué. Cela n'est évidemment pas douteux pour les navires de commerce chargés par occasion de lettres et de paquets à destination de ce port, puisqu'on veut atteindre le commerce du pays ennemi. Quant aux paquebots postaux, l'interdiction se justifie par cette considéra-

(1) Sur tout ceci, voir Fauchille, *Du blocus maritime*, p. 229 et s.

tion que le blocus a pour objet d'isoler autant que possible les habitants du port bloqué. Si donc malgré la prohibition, un paquebot-poste essaye d'entrer ou de sortir du port bloqué, il doit être saisi et traité comme navire ayant violé le blocus (1).

La pratique internationale n'a pas toujours été aussi loin. C'est ainsi que les instructions françaises et américaines rendues pendant la guerre du Mexique déclarent l'entrée et la sortie des ports bloqués entièrement libres pour les paquebots de correspondances militaires, et non commerçants. De même en 1863, lors de la capture du paquebot-poste *Peterhoff*, on ne valida la capture que parce que le navire transportait des marchandises au moins suspectes (2). Enfin, pendant la guerre hispano-américaine, le paquebot-poste *Olinde-Rodrigue* ne fut capturé que comme ayant voulu forcer le blocus de San-Juan de Porto-Rico (3).

La correspondance diplomatique des puissances neutres doit bénéficier de règles particulières. Il est admis en effet qu'elle n'est point arrêtée par l'état de guerre. Dès lors, on devra laisser entrer les navires de guerre neutres qui en seraient exclusivement chargés, à condition, ajoute un auteur, d'exiger du commandant neutre de ne pas donner d'indications, de rester seulement le temps de déposer son courrier et de retenir son équipage à bord. On autoriserait ces mêmes navires à sortir des ports ainsi bloqués (4). Nous avons donné pour le cas de siège une solution différente, mais en ce cas l'assiégeant

(1) Fauchille, *op. cit.*, p. 247; Rosse, *Eléments de droit maritime international*, p. 98, 100.

(2) *A. D.*, 1863, t. iv, p. 109.

(3) Le Fur, *op. cit.*, p. 438, 441.

(4) Massé, *op. cit.*, p. 98.

peut craindre que les courriers diplomatiques ne respectent pas strictement la neutralité, tandis qu'on ne peut soupçonner un navire de guerre (1).

Pour les correspondances officielles transportées par des paquebots postaux, M. Fauchille dit qu'en ce qui les concerne il n'y a pas de difficultés. D'après M. Massé, le bloquant devra faire tous ses efforts pour les faire parvenir à destination. Il n'y aurait pour cela qu'à attendre un navire de guerre d'une puissance neutre.

Le bloquant a aussi le droit d'interdire la correspondance télégraphique entre le point bloqué et le dehors ; M. Renault admet, dans ce cas, le droit pour le bloquant de rompre le câble reliant le territoire neutre au port bloqué.

Cette rupture est licite en mer territoriale, nous ne voyons pas de raison pour l'interdire en haute mer. L'opinion de l'attorney américain, dans sa sentence rendue à propos de la rupture du câble de Hong-Kong à Manille, paraît être différente. Il argumente en effet constamment de ce fait que la coupure a eu lieu en mer territoriale. Il s'ensuivrait qu'au cas de rupture en pleine mer, la compagnie privée aurait eu droit à indemnité. Nous ne croyons pas que cela soit exact. La rupture est licite en pleine mer ; il s'agit avant tout en effet d'interrompre les communications. Cela est évident d'ailleurs si on admet ce droit du belligérant même en dehors du cas de blocus. C'est, semble-t-il, aussi l'opinion de M. Renault (2). Peut-

(1) Il n'y a pas de raison pour ne pas permettre à ce navire de guerre neutre de transporter les correspondances diplomatiques autres que celles échangées entre le gouvernement dont il porte le pavillon et ses agents. Du moment que l'on admet la libre correspondance diplomatique des neutres, il faut l'admettre complètement. C'est en ce sens qu'est la doctrine américaine. (Dépêche de M. Servand à lord Lyons et réponse, *A. D.*, 1862, t. 1, p. 420, 421).

(2) Renault, *loc. cit.*, p. 272.

être serait-ce encore un motif de mettre dès le début des hostilités ou tout au moins dès le début du blocus ces câbles sous séquestre.

Il y a un blocus très spécial, qui est un moyen de contrainte employé par un État pour vaincre la résistance d'un autre, sans que cependant il y ait guerre entre eux. On dit dans ce cas qu'il y a blocus pacifique. Certains auteurs critiquent beaucoup l'emploi de ce moyen de contrainte qui, disent-ils, est contradictoire, l'idée de blocus impliquant l'idée de guerre.

Quoi qu'il en soit, la pratique s'en est beaucoup développée dans ce siècle et, comme le dit M. Pillet (1), elle vaut encore mieux qu'une guerre générale. Nous reconnaitrons dans cette hypothèse au bloquant les mêmes droits que dans le blocus ordinaire. Remarquons seulement qu'en ce qui concerne les câbles réunissant le port bloqué à un territoire neutre, c'est une situation où on concevrait le mieux leur mise sous scellés au point d'atterrissage neutre, ou simplement la mise de ce point sous la surveillance d'une commission neutre laissant passer les dépêches d'État, et non les autres. Il pourra évidemment y avoir des abus dans ce cas, mais le blocus pacifique n'est jamais qu'une mesure transitoire.

Vu :

Le Doyen,
GLASSON.

Vu :

Le Président de la thèse,
A. PILLET.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

(1) Pillet, *Les lois actuelles de la guerre*, p. 143.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	9

PREMIÈRE PARTIE

Le développement des services de transport de la correspondance internationale.

TITRE I. — *Le service postal.*

CHAPITRE I. — L'évolution et les aspects du service postal.

I. Existence simultanée de services publics et de services privés. — II. Absorption des services privés par les services d'État	27
---	----

CHAPITRE II. — Les précédents de l'idée de service international.

I. L'antiquité. — II. Services établis pour faciliter les relations d'ordre religieux. — III. Services établis pour faciliter les relations d'ordre scientifique. — IV. Services établis pour faciliter les relations d'ordre commercial. — V. Les postes des Taxis. — VI. Les premiers traités . . .	36
---	----

CHAPITRE III. — Les précédents directs de la constitution des unions universelles.

I. Les traités de la première moitié du siècle. — II. La réforme de Rowland-Hill. — III. Influence de cette réforme et du mouvement libre-échangiste. — IV. La situation en 1874	65
--	----

CHAPITRE IV. — La constitution de l'union postale universelle.

I. Les premières idées d'union. — II. La commission de 1863. — III. Les initiatives de 1863 à 1874. — IV. Le congrès de Berne. — V. Les modifications ultérieures. . .	83
--	----

	Pages
CHAPITRE V. — Le service international, son organisation actuelle.	
I. L'universalité du service. — II. La permanence, la rapidité, la régularité. — III. La simplicité et l'uniformité.	
— IV. Conclusion	406

TITRE II. — *Le service télégraphique.*

CHAPITRE I. — Les précédents de la convention de Paris.	
I. Évolution du service. — II. Les premiers traités. — III. Les unions restreintes. — IV. La convention de Paris.	130
CHAPITRE II. — Les modifications apportées à la convention de Paris.	
I. Extension du service. — II. Fixation des droits de l'État et des particuliers. — III. Le travail d'unification. — IV. Vue d'ensemble sur l'évolution du service . . .	146
CHAPITRE III. — Le régime administratif en vigueur.	
I. L'universalité du service. — II. Droits des États et des particuliers. — III. L'uniformité.	164

DEUXIÈME PARTIE

**Les règles de droit international
mises en jeu dans la réglementation et le fonctionnement
de la correspondance.**

TITRE I. — *Les principes de droit international mis en jeu
par la constitution des unions postale et télégraphique.*

CHAPITRE I. — Les principes.	
I. Existence d'une société entre États. — II. Nature des membres de cette société. — III. Existence d'autres êtres que l'État en droit interne. — IV. Situation de ces êtres dans la vie internationale. — V. Conciliation des idées dégagées et conclusion	182
CHAPITRE II. — L'organisation des conférences et congrès.	
L'élaboration des traités. Les actes conventionnels.	
I. Les réunions, leur nature. — II. Les personnes qui assistent aux réunions. — III. Les actes, leur nature, leurs signataires.	202

	Pages
CHAPITRE III. — Les bureaux internationaux.	
I. Motifs de l'institution. — II. Organisation et fonctionnement. — III. Attributions. — IV. Importance des bureaux	231
CHAPITRE IV. — Le règlement des difficultés dans la mise à exécution des conventions. (L'arbitrage).	
I. — Les règles adoptées en cas de difficultés. — II. L'arbitrage dans l'union postale. — III. L'arbitrage et les traités d'ordre politique. — IV. L'arbitrage et les traités d'ordre économique et moral. — V. L'arbitrage et les traités d'union postale et télégraphique.	248
TITRE II. — <i>Le fonctionnement en temps normal.</i>	
CHAPITRE I. — Les droits de chaque État sur la correspondance en cas de correspondance terrestre.	
I. Généralités. — II. Arrêt ou suspension de la correspondance. — III. Arrêt et ouverture de certaines correspondances. — IV. Droit de réglementation de l'État. — V. Règles spéciales à la correspondance d'État. — VI. Le service postal dans l'empire ottoman et dans la principauté de Monaco	275
CHAPITRE II. — Des règles particulières à la correspondance postale par voie maritime.	
I. Nature juridique des paquebots-poste. — II. Privilèges accordés aux paquebots-poste par les conventions. — III. Situation juridique de la correspondance transportée	308
CHAPITRE III. — Des règles particulières à la correspondance télégraphique par voie maritime. (Les câbles sous-marins).	
I. Les câbles. Leur développement. La situation actuelle. — II. La protection des câbles (historique). — III. Le régime de la convention de 1884. — IV. Situation juridique des dépêches câblées	322
CHAPITRE IV. — Les obligations des administrations à l'égard des particuliers.	
I. Le principe de l'irresponsabilité. — II. La responsa-	

bilité dans le service télégraphique. — III. La responsabilité dans le service postal. — IV. La responsabilité des agents de la poste et du télégraphe. — V. Conclusion.	Pages 346
--	--------------

TITRE III. — *Le fonctionnement en temps anormal.*

CHAPITRE I. — Les conséquences de l'état de guerre en ce qui touche les rapports entre belligérants sur terre.

I. Conséquences de l'état de guerre en ce qui concerne les traités eux-mêmes. — II. Situation faite à la correspondance entre les deux pays en lutte. — III. Situation des agents chargés du transport de la correspondance. — IV. La correspondance entre belligérants eux-mêmes. (Les parlementaires)	370
---	-----

CHAPITRE II. — Les règles spéciales à la guerre maritime.

I. La correspondance postale. — II. Situation des paquebots-poste. — III. La correspondance télégraphique La situation des câbles d'après la doctrine. — IV. La pratique internationale à l'égard des câbles sous-marins	392
--	-----

CHAPITRE III. — Les effets de l'occupation.

I. Droits de l'occupant sur le matériel de la poste et du télégraphe. — II. Droits de l'occupant sur la correspondance elle-même. — III. Hypothèses particulières	414
---	-----

CHAPITRE IV. — Les droits et devoirs des neutres.

I. Situation de la correspondance échangée entre sujets de pays neutres. — II. Règles spéciales aux correspondances officielles d'États neutres. — III. Devoirs des neutres à l'égard des correspondances de ou pour les pays belligérants. — IV. Sanction de ces devoirs. — V. La correspondance télégraphique. Les câbles. — VI. Règles spéciales au cas de blocus	432
--	-----

